Die politische Stellung der Beamten nach der Reichsverfassung.

Inaugural-Dissertation

der juristischen Fakultät

der Friedrich-Alexanders-Universität

Erlangen

vorgelegt von

Alfred Kaltenegger

aus Neuburg a. D.

Referendar beim Landgericht Neuburg a. D.

Approbiert am 30. Mai 1931

Kallmünz

Buchdruckerei von Michael Laßleben

1931

31:258

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Referent: Herr Universitätsprofessor Dr. Wenzel.

Zum Inhalt der Arbeit nimmt die Fakultät keine Stellung.

Meinen Eltern
in Dankbarkeit
gewidmet.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41543503_0122

Inhaltsverzeichnis.

Einleitung. 1

§ 1. Reichsverfassung und Beamtenrecht. Gegenstand der Arbeit. 1

I. Teil. Artikel 130 der Reichsverfassung. 4

§ 2. Verhältnis des Beamten zum Staat seit Entstehung des modernen Beamtentums. 4

§ 3. Die Treupflicht des Beamten nach Art. 130 I der R.V. 8

§ 4. Die politische Stellung der Beamten außer Dienst. 18

§ 5. Unterschied zwischen der politischen Stellung der Beamten im heutigen und im konstitutionellen Staat. 27

§ 6. Die politische Stellung der Beamten im Dienst. 29

II. Teil. Sonderfälle. 32

§ 7. Das Verhältnis des Art. 130 R.V. zu Art. 118 R.V. 32

§ 8. Art. 130 und Art. 123 und 124 R.V. 38

§ 9. Art. 130 und Art. 39 R.V. 41

§ 10. Art. 130 und der Beamteneid. 45

§ 11. Die Republikschutzgesetzgebung. 50

§ 12. Der politische Beamte. 53

Einleitung.

§ 1. Reichsverfassung und Beamtenrecht. Gegenstand der Arbeit.

Wie alle Gebiete des öffentlichen Rechts, so hat die Revolution und die aus ihr hervorgegangene Weimarer Reichsverfassung auch das Beamtenrecht nicht unberührt gelassen. In den Jahren 1918 und 1919 waren ernstliche Kräfte am Werk, die darauf ausgingen das Berufsbeamtentum überhaupt zu beseitigen und an seine Stelle ein Wahlbeamtentum zu setzen. Dieses Bestreben entsprach einer alten demokratischen Forderung. Man sah vielfach im Beamtentum ein Überbleibsel des alten „Obrigkeitsstaates", den man beseitigen wollte. Noch während der zweiten Lesung der Reichsverfassung verlangte der Abgeordnete Cohn (U. S. P.) mit Nachdruck die Abschaffung der Berufsbeamten.[1]

Solchen Absichten gegenüber war alsbald, hauptsächlich in der Beamtenschaft, aber auch sonst lebhafter Widerstand erwachsen. Auch die meisten der in Weimar vertretenen Parteien, einschließlich der Mehrheitssozialdemokraten, erkannten, daß der Bestand der jungen Republik in erster Reihe von einem tatbereiten Mitwirken der Beamtenschaft abhinge und daß neben anderen Faktoren besonders die Beamten es waren, denen man es infolge ihres Ausharrens im Amte zu verdanken hatte, daß das Reich über das Chaos der Revolutionsjahre hinüber gerettet wurde. Dieser Auffassung verlieh unter dem Beifall des Hauses in der Sitzung der Nationalversammlung vom 1. 8. 19. der soz. dem. damalige Reichsinnenminister David Ausdruck, wenn er unter anderem ausführte: „. . . . ist es mir ein dringendes Bedürfnis von dieser Stelle aus der deutschen Beamtenschaft wärmste Anerkennung zu zollen für die überaus pflichttreue und aufopferungsvolle Arbeit, die sie nicht nur während des Krieges, sondern auch nachher unter den schwierigsten Verhältnissen geleistet hat. Das soll

1. Heilfron, Die deutsche Nationalversammlung im Jahre 1919 (im Folgenden angeführt unter „Prot.") Bd. VI S. 3979.

ihr unvergessen bleiben, das soll ihr auch nicht vergessen werden, wenn es sich darum handelt, grundlegende Neuordnung auf dem Gebiete des Beamtenrechts und der Beamtenbesoldung herbeizuführen."[2] Diese Erkenntnisse führten dazu, daß in die endgültige Fassung der Reichsverfassung eine Reihe von Bestimmungen aufgenommen wurden, die sich mit Grundfragen des Beamtenrechts befassen, während der erste Entwurf nichts derartiges enthalten hatte.

Die beamtenrechtlichen Vorschriften der Reichsverfassung gewährleisten teils die bisherige Stellung der Beamten, teils aber bringen sie, besonders auf politischem Gebiete, Neuerungen gegenüber dem früheren Rechtszustand. Insgesamt widmet die Reichsverfassung den Beamten vier Artikel:

Art. 128 regelt die allgemeine freie Zugänglichkeit der Ämter, Art. 129 die Sicherstellung der „wohlerworbenen Rechte" der Beamten, insbesondere ihrer lebenslänglichen Anstellung und Unabsetzbarkeit, Art. 131 die Haftung des Staates und der Beamten für Amtspflichtverletzungen und schließlich Art. 130 die politische Stellung der Beamten.

Mit Artikel 130 wird sich der erste Teil der vorliegenden Arbeit befassen. Er enthält ein Zweifaches: in Absatz I die für das Beamtenverhältnis als Richtschnur dienende Treupflicht und in Absatz II die Gewährleistung der vollkommenen politischen Freiheit, soweit sich nicht Schranken aus der Treupflicht ergeben. Da gerade in diesen beiden Punkten das Verständnis des gegenwärtigen Rechtszustandes von der geschichtlichen Entwicklung abhängig ist, sind jeweils Rückblicke auf das frühere Beamtenrecht notwendig.

Der zweite Teil der Arbeit enthält die Betrachtung einzelner Sonderfälle, nämlich das Verhältnis des Art. 130 zu den Art. 118, 123, 124, 39, 176 und zur Republikschutzgesetzgebung.

Nicht in den Rahmen der Arbeit gehört eine Bearbeitung des Petitionsrechts des Art. 126, da es sich hier nicht um ein politisches, d. h. auf unmittelbare Einwirkung auf die Willensbildung des Staates gerichtetes, Recht handelt.[3] Dasselbe gilt für das Koalitionsrecht und das Streik„recht" der Beamten zur Erlangung günstigerer wirtschaftlicher Bedingungen.

2. Prot. VII S. 462.

3. Vergl. Anschütz, die Verfassung des deutschen Reichs, Anm. 2 zu Art. 126.

Wenn im Folgenden von Beamten die Rede ist, so sind stets gemeint die Berufsbeamten, d. h. Personen, denen durch staatlichen Hoheitsakt ein Kreis staatlicher Tätigkeit zur dauernden Wahrnehmung zugewiesen und denen gegenüber der Staat zur Gewährung eines auskömmlichen Unterhalts verpflichtet ist. Außer Betracht bleiben diejenigen Staatsbürger, die amtliche Obliegenheiten kraft öffentlichen Zwangs oder unentgeltlich als Ehrenbeamte wahrnehmen, ferner die Angehörigen der Wehrmacht.[4]

Eine besondere Art von Beamten, die sogenannten politischen Beamten, werden am Schluß einer gesonderten Betrachtung unterzogen werden.

4. Für diese Art. 133 R. V. und § 36 des Wehrgesetzes.

I. Teil. Artikel 130 der Reichsverfassung.

§ 2. Verhältnis des Beamten zum Staat seit Entstehung des modernen Beamtentums.

Die Geschichte des modernen Beamtentums beginnt in der Zeit des Absolutismus. Wie der Staat selbst seitdem im Verlauf der Zeiten seine Verfassung grundlegend geändert hat, so war auch das Verhältnis zwischen dem Beamten und dem Staat großen Wandlungen unterworfen. Es ist erst allmählich zu dem geworden, was es heute ist. In seiner Entwicklung kann man drei Zeiträume unterscheiden, die in die Zeit des uneingeschränkten Absolutismus, in die des aufgeklärten Absolutismus und Konstitutionalismus, und schließlich in die Gegenwart fallen.

Im uneingeschränkten Absolutismus bedurfte der Fürst, in dessen Hand die gesamte Staatsgewalt gelegt war zur Ausführung der ihm zufallenden Aufgaben der Unterstützung von Hilfskräften. Als solche diente ihm seine Dienerschaft. Diese stand zu ihm in einem rein privatrechtlichen Verhältnis, das ihn berechtigte frei über seine Diener zu verfügen, insbesondere sie jederzeit zu entlassen. Irgendwelche Beziehungen zwischen der Dienerschaft und dem Staat bestanden nicht. Das dienerschaftliche Verhältnis unterschied sich in nichts von dem irgend eines privaten Angestellten.

Als sich der uneingeschränkte zum aufgeklärten Absolutismus wandelte, änderte sich die Stellung des Fürsten im Staat. Der Fürst, der bisher den Staat verkörpert hatte, begann in den Staat hinein zu wachsen. Man erkannte, daß über der Person des Fürsten der überpersönliche Staat stehe und daß auch der Fürst nur ein Organ des Staates sei. Kennzeichnend für diese Entwicklung ist der Vergleich zwischen dem Ausspruch Ludwig XIV.: „l'état c'est moi" mit dem Friedrich d. Gr., daß der Fürst nur der erste Diener seines Staates sei.

Gleichzeitig mit dem Fürsten selbst begannen auch die fürstlichen Diener, denen die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben oblag,

sich dem Staat einzugliedern. Sie, die durch ihre Tätigkeit den Staatsmechanismus in Gang hielten, konnten kraft dieser Tätigkeit nicht zur alleinigen Verfügung des Fürsten stehen, der seinerseits auch nur ein Organ des Staates war. Man bestritt daher dem Herrscher insbesondere das Recht die Beamten beliebig entlassen zu dürfen.[1] In der Folgezeit drang diese Auffassung auch in die Gesetzgebung ein. Die Unabsetzbarkeit der Beamten wurde von Bayern als dem ersten der deutschen Großstaaten durch die „Höchstlandesherrliche Verordnung, die Verhältnisse der Staatsdiener . . . betreffend" vom 1. 1. 1805 zum Gesetz erhoben.[2]

Der Beamte war vom ausschließlichen Diener des Fürsten zum mittelbaren Diener des Staates geworden.[3] Unmittelbar leistete er nach wie vor seine Dienste dem Fürsten.[4] Dieser war Träger der Staatsgewalt und als solchem unterstanden ihm die Beamten als Unterorgane. Doch wurden jetzt die Dienste letzten Endes nicht mehr dem Fürsten um seinetwillen geleistet, sondern dem Staat. Der Herrscher hatte die Mittlerrolle bekommen im Verhältnis des Beamten zum Staat. Im Dienst an seiner Person gewann der Staatsdienst lebendige Gestaltung. Der so gegebene Charakter des Staatsdienstes bedingte die Eigenheit, die das deutsche Beamtentum der Vorkriegszeit von dem der meisten anderen Staaten unterschied.

Maßgeblich für den Inhalt des Beamtenverhältnisses war vor allem die Treupflicht, die der Beamte in seinem Diensteid feierlich mit den Worten beschwor: „Ich N. N. schwöre, daß ich . . . Seiner Majestät dem Deutschen Kaiser treu und gehorsam sein werde . . . .",[5] oder in Bayern: „Ich schwöre Treue dem Könige . . .".[6] Diese Treupflicht band den Beamten mittelbar auch an den Staat selbst. Sie brachte es mit sich, daß der Beamte seinen Dienst um des Dienstes willen, nicht aber um des Lohnes wegen leistete. Der

1. So vor allem die Vertreter der sog. Inamovibilitätstheorie Ullrich v. Cramers, der sich in ständiger Rechtsprechung, das Reichskammergericht in Wetzlar anschloß.
2. Churpfalzbairisches Regierungsblatt 1804 S. 226. Art. VIII des Gesetzes.
3. Vergl. den Titel des eben angeführten Gesetzes.
4. Daher die Bezeichnung kgl. Beamter.
5. Allerhöchste VO. vom 29. 6. 71, R. G. Bl., S. 303.
6. § 8 II der Bek. vom 12. 12. 08. G. V. Bl., S. 1041.

Gehalt wurde nur als standesgemäßer Unterhalt aufgefaßt, der dem Beamten das Dienen ermöglichte.[7] Das alles hob das Beamtentum über die Stufe jedes anderen Berufs hinaus und erhielt ihm den Charakter eines Standes, auch als rechtlich der Ständestaat schon lang abgeschafft war. Der dem Beamtentum innewohnende sittliche Gehalt ermöglichte eine weitgehende Einheit der Weltanschauung und der Berufsauffassung, die dem Beamtentum aus ihm selbst heraus die ständische Geschlossenheit wahrte.

Diese Stellung des Beamtentums hatte sich in den wesentlichen Zügen bereits zu Beginn des 19. Jh. herausgebildet und an ihr änderte die Einführung der Verfassungen in den einzelnen Staaten nichts Grundsätzliches mehr. Das Beamtentum wurde von dieser Umwälzung deshalb wenig betroffen, weil die Exekutive auch im konstitutionellen Staat wie schon bisher ausschließlich dem Herrscher vorbehalten blieb. Lediglich die persönliche Unabhängigkeit der Beamten erfuhr insofern eine Ergänzung, als der Fürst nunmehr auch rechtlich verpflichtet wurde sich der Beamten als mittelbarer Staatsorgane zu bedienen, was er vorher nur aus rein tatsächlichem Zwang heraus getan hatte.

Die Stellung der Beamten zum Staat änderte sich erst wieder von Grund auf, als im Jahre 1918 die Monarchie wegfiel. Die Beamten verloren damals nicht nur ihren höchsten Vorgesetzten, sondern zugleich den Mittler dessen Person sie mit dem Staate auch innerlich verbunden hatte. Die bisherige Einstellung der Beamten zum Staat, war in dem Augenblick hinfällig geworden, wo die Fürsten sie ihres Treueids entbanden.

Die Mehrzahl der Beamten tat zwar wie bisher den Dienst weiter. Aber damit war nur rein äußerlich die Kontinuität mit dem vorherigen Zustand gewahrt.

Die große Frage, die sich nunmehr erhob war, welches in Zukunft das innere Verhältnis der Beamten zum Staat sein sollte und ob ein solches in der Republik überhaupt noch Daseinsberechtigung habe. Diese Frage ist bis heute noch nicht eindeutig gelöst. An Stelle der verlorenen, hat das Beamtentum noch keine neue, wie bisher auf allgemeiner Überzeugung beruhende Einstellung gegenüber

7. Vergl. Brand, Das Beamtenrecht, S. 116; Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. I S. 469.

dem Staat gefunden. Das äußere Kennzeichen dieser Tatsache sind die Krisen, die es seit 1918 immer wieder durchmacht.

Es sind heute zwei Wege möglich, auf denen die Beziehungen zwischen Staat und Beamten geregelt werden können.

Der eine Weg ist der, daß die Gesetzgebung jede innere Bindung des Beamten an den Staat, ähnlich der, wie sie im konstitutionellen Staat bestanden hat, ablehnt und das Beamtenrecht rein äußerlich regelt. Die Stellung des Beamten würde sich dann von der irgend eines privaten Angestellten dem Wesen nach nicht unterscheiden, das Beamtenrecht würde zu einem Teil des Arbeitsrechts. Der Beamtenberuf wäre dann nur noch Brotberuf, wie jeder andere Beruf auch. Das Beamtentum würde aus dem Stand, den es allen gesellschaftlichen Entwicklungen zum Trotz zufolge seiner inneren Geschlossenheit immer noch bildete, zu einer Interessengemeinschaft, deren Organisationsform die Gewerkschaft ist.

Bestrebungen, die ein Beamtenverhältnis dieser Art wünschten, waren besonders in der Zeit unmittelbar nach der Revolution sehr verbreitet. Man wollte den Beamten von allen bisherigen beamtenrechtlichen Bindungen befreien.[8]

Eine derartige rein materialistische Auffassung der Stellung des Beamtentums birgt in sich sehr große Gefahren. Der Beamte verkörpert als Organ des Staats ein Stück der staatlichen Macht. Er steht also insofern über den anderen Staatsbürgern. Es ist daher sehr begreiflich, daß sich immer wieder Kräfte, die nach erhöhtem Einfluß streben, an die Beamten heranzumachen suchen. Das Beamtentum ist in hohem Maß der Korruption ausgesetzt. Dagegen bilden die §§ des Strafgesetzbuches allein keinen ausreichenden Schutz. Der Gefahr der Käuflichkeit und Parteilichkeit des Beamtentums kann wirksam nur entgegen gewirkt werden, wenn innere Werte auf Seiten des Beamten ein Gegengewicht bilden. Das Mehr an Macht, das der Beamte durch sein Amt tatsächlich hat, kann nicht nur durch bloß äußerliche Pflichten ausgeglichen werden. Den Beweis hiefür liefern die Zustände der U. S. A., in Frankreich und einigen anderen Staaten.

Jedenfalls aber würde das deutsche Beamtentum bei einer sol-

8. Die Anschauung, daß das Beamtenrecht dem Arbeitsrecht zuzurechnen sei wurde vor allem von Potthoff vertreten.

chen Regelung seiner Stellung das verlieren, was ihm in der Welt seinen guten Namen verschafft hat, nämlich sein selbstloses, uneigennütziges Sicheinsetzen im Dienst.[9]

Der andere, bessere Weg ein Verhältnis zwischen Beamtentum und Staat zu finden, ist der, daß für die gegenseitigen Beziehungen wieder eine ethische Grundlage angenommen wird, ähnlich der Treupflicht des Beamten im konstitutionellen Staat.

Diese kann heute nicht mehr genau von der gleichen Art sein wie früher, da die Fürsten, denen sie unmittelbar geschuldet wurde, weggefallen sind und an ihre Stelle keine repräsentative Persönlichkeit in ähnlicher Stellung getreten ist.

Die Lösung ist vielmehr die folgende: So wie der Staatsdienst heute nicht mehr zugleich persönlicher Fürstendienst ist, sondern ausschließlich Staatsdienst, ebenso sind die ethischen Beziehungen zwischen Beamten und Staat heute direkte. Die Treue, die der Beamte zuerst dem Fürsten allein, später dann dem Fürsten und dem Staat schuldig war, hat er heute unmittelbar und allein dem Staat zu halten.

Das ist der Standpunkt der Reichsverfassung.

§ 3. Die Treupflicht des Beamten nach Artikel 130 I RV.

Wie die Beamten zur Zeit des Entstehens des Beamtentums und auch später noch als Diener des Fürsten bezeichnet wurden, so erklärt Art. 130 Abs. I sie heute zu Dienern der Gesamtheit.

Art. 130 I ist in dreifacher Hinsicht zu untersuchen: wer ist Beamter, was ist Gesamtheit und was ist der Inhalt des dienerschaftlichen Verhältnisses.

Die Verfassung spricht von Beamten schlechthin. Wenn sie das Wort „Beamte" ohne einschränkenden Zusatz gebraucht, meint sie stets die Beamten des Reichs und der Länder.[1] Das gilt auch hier. Hätte die Reichsverfassung nur die Reichsbeamten im Auge, so würde sie zweifellos ihrem sonstigen Sprachgebrauch folgend auch von Reichsbeamten sprechen, wie z. B. in Art. 46. Irgend ein Grund für ein Abweichen von diesem Sprachgebrauch ist nicht ersichtlich.

9. Vergl. hiezu Köttgen, Das deutsche Berufsbeamtentum und die parlamentarische Demokratie, S. 89/90.

1. So in Art. 10 Z. 3. 39, 128.

Unter Art. 130 fallen demnach auch die Beamten der öffentlichen Körperschaften, soweit diese dem Staat organisch eingegliedert sind, wie etwa die Gemeinden. Nicht dagegen werden davon betroffen die Beamten von sonstigen Körperschaften des öffentlichen Rechts, z. B. von Religionsgesellschaften. Zwar ist im Text die Rede von Beamten ohne Unterschied zu wem sie im Anstellungsverhältnis stehen. Da Beamte alle Personen sind, die in einem auf die Dauer gerichteten Dienstverhältnis öffentlich-rechtlicher Natur sich befinden, könnte man aus dem bloßen Wortlaut die entgegengesetzte Auffassung rechtfertigen.[2] Es ist ihr aber nicht beizupflichten. Art. 130 befaßt sich lediglich mit der Regelung der besonderen Verhältnisse, die sich zwischen dem Staat und seinen Beamten aus deren Organstellung ergeben. In die Anstellungsverhältnisse der Körperschaften des öffentlichen Rechts, die dem Staat nicht organisch eingegliedert sind, über Art. 118 hinaus einzugreifen bestand für die Verfassung gar kein Anlaß. Dem Staat gegenüber ist vielmehr der Beamte einer Religionsgesellschaft genau so Privatmann, wie der Angestellte einer A.G. Beide haben keine staatlichen Aufgaben wahrzunehmen. Für die Relegionsgesellschaften ist das übrigens durch Art. 137 III ausdrücklich ausgesprochen, wenn ihnen das Selbstverwaltungsrecht gewährleistet wird. Dieses erstreckt sich nach Abs. III Satz 2 auch darauf die Rechts- und Anstellungsverhältnisse der Kirchenbeamten gemäß der Glaubens- und Verfassungsgrundlage der jeweiligen Kirche beliebig innerhalb der allgemein gültigen Gesetze zu ordnen. Ein allgemein, d. h. für alle Staatsbürger gültiges Gesetz ist Art. 130 nicht.

Erst recht nicht bezieht sich Art. 130 auf die sog. „Privatbeamten". Diese sind in Wirklichkeit keine Beamte, da sie in keinem Anstellungsverhältnis öffentlich-rechtlicher Natur stehen. Sie sind rechtlich nur Angestellte, deren Dienstpflicht sich auf Leistung von Diensten höherer Art richtet.

Die Beamten sind Diener der Gesamtheit. Unter Gesamtheit ist zu verstehen die Summe aller deutschen Volksgenossen, also das deutsche Volk. Gesamtheit bedeutet aber auch das deutsche Reich, in dem das deutsche Volk staatsrechtlich organisiert ist, in dem es Träger und Subjekt der Staatsgewalt bildet.[3]

2. Dieser Ansicht Poetzsch, Handkommentar der Reichsverfassung, Anm. 1 zu Art. 130.
3. Art. 1 der R.V.

Da sich Art. 130 auch auf die Landesbeamten bezieht, sind auch sie und nicht nur die Reichsbeamten in unmittelbare Beziehung zum Reich gesetzt. Für sie besteht ebenfalls die nachher zu erörternde Treupflicht gegen das deutsche Reich und das deutsche Volk. Daneben sind sie auch gebunden gegenüber ihrem Staat und ihrem Staatsvolk, die innerhalb der einzelnen Länder die „Gesamtheit" im Sinn der Reichsverfassung darstellen. Doch geht dieser Verpflichtung die gegen das Reich vor; denn Gesamtheit ist in erster Reihe das Umfassendere und erst in zweiter Linie ein Ausschnitt davon.

Demnach besteht für die Landesbeamten eine doppelte Bindung: gegenüber dem Reich und gegenüber ihrem Land.

Auf den ersten Blick könnte dieses Ergebnis unbefriedigend erscheinen, weil Art. 130 in seiner Wirksamkeit auch auf die Landesbeamten ausgedehnt einen Eingriff in die Hoheitsrechte der Länder darstellen könnte. Dem ist jedoch nicht so. Die Pflichten nämlich, die Art. 130 I auch für die Landesbeamten festlegt begründen keine dienstliche Unterordnung der Landesbeamten unter die Dienststellen des Reichs. Gehorsam schulden sie nur den vorgesetzten Organen ihres Landes. Art. 130 I bringt vielmehr, wie sich aus dem Folgenden ergeben wird, hinsichtlich der Landesbeamten nur den Gedanken zum Ausdruck, daß auch im föderalistischen Staat der Grundsatz gelten muß: gemeines Reichsinteresse geht vor dem Sonderinteresse des einzelnen Landes. Anderenfalls müßte letzten Endes der Bundesstaat zerfallen. Art. 130 I stellt also keinen weiteren Eingriff in die Hoheitsrechte der Länder dar, als sich nicht ohnehin aus der Gliedstellung im Bundesstaat ergibt. Abgesehen davon, könnte Art. 130 als Verfassungssatz mit Rechtswirksamkeit die Rechte der Länder beschränken.

Für die Reichsbeamten besteht diese doppelte Bindung wie für die Landesbeamten nicht und zwar auch dann nicht, wenn sie wie es die Regel ist, die Staatsangehörigkeit eines deutschen Landes besitzen; denn die Gesamtheit, der sie dienen, ist für sie nur das Reich.

Die Verfassung bezeichnet die Beamten als „Diener" der Gesamtheit. Schon der Wortlaut deutet darauf hin, daß den Beamten hier eine besonders geartete Pflicht auferlegt werden soll.

Die Reichsverfassung folgt in Art. 130 dem alten aus monarchischer Zeit überkommenen Sprachgebrauch um das besonders enge

Verhältnis zu bezeichnen, wie es schon seit über 100 Jahren zwischen dem Beamten und dem Staat in Deutschland bestand und wie es nach dem Willen der Reichsverfassung auch weiterhin fortdauern soll. Kennzeichen dieses Verhältnisses ist nach wie vor die Treupflicht, die somit durch Art. 130 I im Grundgesetz des deutschen Reiches rechtlich anerkannt ist.

Der Begriff Treue wird von verschiedenen Seiten sehr verschieden ausgelegt. Am nächsten kommt wohl dem Sinn, in dem das Wort seit Jahrhunderten in der deutschen Sprache gebraucht wird, Everling,[4] wenn er dafür als Begriffsbestimmung den Ausdruck „Selbsteinsetzung" vorschlägt. Der Treupflichtige müsse so handeln, wie der dem er treu ist, in reinstem Egoismus handeln würde.

Die Treupflicht in diesem Sinn geht weit hinaus über eine rein äußerliche Gehorsamspflicht. Sie ist vielmehr eine Gesinnungspflicht, deren Inhalt sich nicht so sehr nach rechtlichen, als vielmehr nach sittlichen Grundsätzen richtet. Sie verlangt nämlich vom Treupflichtigen eine bestimmte innere Einstellung zu einer Person oder Sache und wendet sich daher auch an das innere Verhalten des Menschen. Maßgebend hiefür ist aber die Ethik, während das Recht nur den äußeren Menschen erfassen kann. Diese Tatsache schließt aber nicht aus, daß die Rechtsordnung die ethische Pflicht anerkennt und somit zur Rechtspflicht erhebt. Das ist schon früher im konstitutionellen Staat geschehen und diesem Vorgehen hat sich die Reichsverfassung angeschlossen.

Sie versucht hier einen Einfluß auszuüben auf das innere Verhalten der Beamten. Praktisch wird sie aber erst einwirken können, wenn eine Verletzung der Treupflicht nach außen hin in Erscheinung getreten ist. Der Unterschied gegenüber der Anwendung von sonstigen Gesetzen kommt dadurch zum Ausdruck, daß bei einer Untersuchung ob eine Verletzung der Treupflicht vorliegt oder nicht, nicht nur der Erfolg des tatsächlichen Handelns zu prüfen ist, sondern es auch darauf ankommt, welcher Gesinnung die einzelnen Handlungen entsprungen sind, ob einer treuen oder treulosen.[5]

4. Everling, Der Beamteneid im neuen Deutschland, S. 45 ff.
5. Vergl. Jellinek. Verwaltungsrecht, S. 345.

Eine weitere Besonderheit, die diese zur Rechtspflicht erhobene ethische Pflicht von gewöhnlichen Rechtsverbindlichkeiten unterscheidet, ist die, daß sich unter Umständen Konflikte ergeben können zwischen der Treupflicht und einer gesetzlichen Vorschrift. Denn Ethik und Recht stimmen nicht immer überein. Das Vorgehen Yorks, als er im Jahre 1812 die Konvention von Tauroggen abschloß bietet ein gutes Beispiel. Indem York damals mit den Russen, also mit Landesfeinden einen Vertrag schloß, machte er sich strafrechtlich des Hoch- und Landesverrats schuldig und doch entsprach sein Handeln der Treue gegenüber dem König und dem preußischen Staat.[6]

Die Lösung für solche Konflikte hat man in England gefunden mit dem Wort: Right or wrong my country. In Frankreich bleibt jeder straffrei, für dessen Handeln Vaterlandsliebe der Beweggrund war. In Deutschland hat man eine ähnliche Folgerung bis heute nicht gezogen, so daß sich für den Beamten unter Umständen ein unangenehmer Zwiespalt ergeben kann.

Von der rechtlichen Seite aus betrachtet gehört die Treupflicht zu den personenrechtlichen Bindungen.[7] Die Treupflicht beherrscht die Person des Beamten in allen Lebensbeziehungen, ganz besonders aber in seiner Stellungnahme zum Staat und zum Staatsleben, also in der Politik.

Ihr Inhalt läßt sich anders als der irgend einer schuldrechtlichen Verbindlichkeit nicht im einzelnen erschöpfen. Die Treue ist vielmehr die Grundlage, auf der alle Handlungen des Beamten aufgebaut sein müssen. Die im Beamtenrecht heute vielfach gebrauchte Unterscheidung zwischen Beamten im Dienst und außer dem Dienst, gilt in Hinblick auf die Treupflicht nicht. Es wäre unlogisch und widersinnig zu sagen der Beamte müsse im Dienst seinem Staate die Treue halten, außerhalb aber könne er ihn bekämpfen wie er wolle.

Die hier vertretene Anschauung vom Wesen und Inhalt der Treue wurde für das frühere Recht fast allgemein anerkannt. So führt Laband aus: „Die Pflicht zur Treue hat vorzugsweise ethischen Charakter. . . . Rechtlich läßt sich ihr Inhalt nicht erschöpfend dar-

6. Ein Beispiel aus dem Beamtenrecht führt Jellinek a.a.O., S. 345 an.
7. Vergl. Kaskel, Beamtenrecht und Arbeitsrecht im Beamtenjahrbuch, Jg. 13, S. 428; Köttgen, Beamtenrecht, S. 16.

stellen und ihre volle Erfüllung nicht wirksam erzwingen; nur offenkundige Verletzungen derselben können Ahndung finden."[8] Ähnlich äußert sich das preußische Oberverwaltungsgericht: „Das von einem Beamten erforderte eidliche Gelöbnis der Treue . . . begründete ein von Person zu Person geknüpftes Verhältnis, das die ganze Person des Schwörenden ergriff und ihn nicht nur in seinen amtlichen Beziehungen, sondern auch in seinen übrigen Lebensverhältnissen band, das Ziel und die Bestrebungen dessen, dem die Treue gelobt war, durch Einsetzung der ganzen Persönlichkeit zu fördern."[9]

Für das gegenwärtige Recht anerkennt sie W. Jellinek, allerdings ohne sie aus Art. 130 abzuleiten.[10] Köttgen dagegen legt Art. 130 ähnlich aus, wie hier geschehen, wenn er sagt: „Wenn es vielleicht auch bedenklich ist, daß das farblose Wort Gesamtheit gewählt worden ist, so ist doch der Wille der Verfassung unzweifelhaft, in den Beamten die Diener der Nation, und in der nationalen Staatsidee jenes metaphysische Band zu sehen, das das deutsche Beamtentum von jeher mit seinem Staat verbunden hat und noch heute verbindet."[11] Nationale Staatsidee ist für Köttgen die volle Hingabe des Einzelnen an die Nation, also im Wesen dasselbe, was hier als Ausfluß der Treupflicht erkannt wurde.

Auch Otto Mayer lehnt eine rein äußerliche Bindung der Beamten an den Staat ab. So wie früher für den König, so müsse heute der Beamte für das deutsche Volk mit besonderer Treue und Hingabe tätig werden. Wenn für die Monarchie der tragende sittliche Gedanke: „Treue dem König" gewesen sei, so für die Republik der Satz des Dichters: Wir wollen sein ein einzig Volk von Brüdern. Ohne solche Treugesinnung sei die ganze Republik nicht viel wert.[12] Auch Otto Mayer verlangt also von den Beamten restloses Sich-Einsetzen, d. i. Treue für das deutsche Volk. Allerdings leitet er dieses Ergebnis aus dem Diensteid der Beamten in Verbindung mit Art. 176 R.V. ab, welcher Anschauung nicht beizupflichten ist.[13]

8. Laband a.a.O. S. 430 f.
9. Pr. Oberverwaltungsgericht, Entscheidungen Bd. 77 S. 496.
10. Jellinek a.a.O. S. 345.
11. Köttgen a.a.O. 75.
12. J. W. 1922 S. 610/611.
13. Näheres hierüber unten unter § 10.

Im Gegensatz zu den angeführten Äußerungen wird vielfach behauptet, eine derartige ethische und personenrechtliche Bindung passe nicht in das Gefüge eines demokratischen Staates.[14] Die Reichsverfassung sei eine demokratische, d. h. auf dem Grundsatz der individuellen Freiheit aufgebaut. Der heutige Staat könne daher seinem Wesen nach eine Bindung innerer Art nicht mehr auferlegen. Eine Treupflicht für Beamte anerkennt man zwar noch. Diese wird aber nicht als Gesinnungspflicht, sondern lediglich als Pflicht zur gewissenhaften Beobachtung der Gesetze, besonders der Verfassung angesehen.

Dieser Ansicht kann nicht zugestimmt werden. Eine solche Pflicht kann nach deutschem Sprachgebrauch nicht als Treupflicht angesprochen werden. Was man „Treupflicht" nennt ist in Wirklichkeit eine rein äußerliche Gehorsamspflicht. Der Beamteneid des konstitutionellen Staates hat den Unterschied zwischen der wirklichen Treupflicht und dem was man heute als „Treupflicht" vielfach bezeichnet, klar herausgestellt, indem er unterscheidet zwischen dem Gelöbnis der Treue gegenüber dem Fürsten und dem Versprechen die Verfassung und die Gesetze gewissenhaft zu beobachten.[15]

Diese Ansicht ist ferner auch falsch, weil sie von der unrichtigen Voraussetzung ausgeht, Demorkatie sei gleichbedeutend mit uneingeschränkter Freiheit des Individuums. Es werden hier liberalistische und demokratische Elemente miteinander vermengt.

Demokratie bedeutet, daß die oberste Stelle im Staat das Volk einnimmt. Alles geschieht hier für das Volk und durch das Volk. Das schließt nicht aus, daß der einzelne Staatsbürger im Interesse des gedeihlichen Zusammenwirkens der Gesamtheit sich unter Umständen starken, auch inneren Bindungen unterwerfen muß. Ein Blick auf die alten demokratischen Gemeinwesen Deutschlands, die freien Städte, soweit sie nicht aristokratisch geleitet wurden, und die schweizer Eidgenossen zeigt, daß hier sogar allgemein und nicht nur für die Amtsträger der Grundsatz der vollen Hingabe an das Gemeinwesen gegolten hat. Und doch waren diese Staaten Demokratien, obwohl

14. Kley, Die Freiheit der Meinugsäußerungen im Beamtenrecht, S. 18; Everling, a.a.O. S. 38 ff. Disz. Hof von Hamburg v. 10. 1. 1921 in DJZ. 21, 568.
15. Bayr. Bek. vom 12. 12. 08. und kaiserl. VO. v. 29. 6. 71. a.a.O.

die individuelle Freiheit oft sehr weitgehend eingeengt war.

Die Treue zu Staat und Volk verträgt sich nicht nur mit demokratischen Grundsätzen, sie ist im Gegenteil geradezu Voraussetzung für den Bestand eines demokratischen Staates. Während in der Monarchie in der Person des Fürsten eine Gewalt vorhanden ist, die über den Parteien steht und gewissermaßen von außen her den Staat zusammenhält, fehlt etwas Ähnliches in der Demokratie. Die Staatsbürger müssen hier selbst zu einem Ausgleich der gegenseitigen Interessen kommen. Wenn hier nicht eine gemeinsame Idee die Grundlage für das Wirken des souveränen Volkes bildet, dann wird dieses bald zu einem Gemengsel von Interessentenhaufen, die sich gegenseitig bekämpfen, ohne Rücksicht auf das Gemeinwohl. Da helfen alle Gesetze nichts, wenn nicht der Einzelne sich innerlich verpflichtet fühlt.

Man sollte daher nach dem Gesagten erwarten, daß die Treue zum eigenen Volk, wenn sie auch die Verfassung nicht ausdrücklich erwähnt, doch von allen als selbstverständlich gehalten würde. Leider ist dem aber nicht so. Man unterliegt fast allgemein dieser falschen Auffassung von Demokratie und gibt jeder Bestrebung Raum, wenn sie nur nicht den Strafgesetzen zuwider läuft.

Lediglich für die Beamten hat die Reichsverfassung Klarheit geschaffen, da sie offenbar erkannt hat, daß das, was innerhalb der Treupflicht für alle Staatsbürger gilt in erhöhtem Maße für die Organe des Staates zutrifft. Für sie ist die Treupflicht in Art. 130 I zur gesetzlichen Pflicht gemacht worden.

Eine Treupflicht im wirklichen Sinn kennt die Verfassung übrigens auch noch an anderer Stelle und zeigt so, daß eine Bindung innerer Art mit ihren Grundsätzen durchaus nicht unvereinbar ist. Es ist das die Treupflicht, die der Reichspräsident nach Art. 42 mit dem Eide bekräftigt: „Ich schwöre, daß ich meine Kraft dem Wohle des deutschen Volks widmen, seinen Nutzen mehren, Schaden von ihm wenden . . . werde". Diese Eidesformel zeigt eine auffallende Anlehnung an die des Lehenseides des Sachsenspiegels[16]. Sie gibt gewissermaßen eine Gesetzesauslegung des Treubegriffs im Sinne des

16. Teil I § 5, wo es heißt, daß der Lehensmann dem Lehensherrn schaden müsse „sinen frummen ze furdren und sinen schaden ze verwenne". Angeführt bei Boehling, a.a.O. S. 45.

alten deutschen Rechts als ethische, gesinnungsmäßige Bindung.[17]

Wie sich aus dem Eid des Reichspräsidenten ergibt, enthält die Treupflicht ein doppeltes: sie verlangt einerseits positives Handeln im Interesse des Staates, anderseits das Unterlassen jeglichen dem Staatsinteresse schädlichen Verhaltens. Eine genauere allgemeine Angabe der aus der Treue entspringenden Einzelpflichten ist nicht möglich. Es läßt sich nur an Hand von Einzelfällen sagen, ob irgend ein Handeln der Treupflicht entspricht oder nicht. Im Folgenden sollen daher einige Beispiele angeführt werden, die der Treupflicht zuwider laufen. Da die Arbeit es nur mit der politischen Stellung der Beamten zu tun hat, kommen nur solche in Frage, die hierauf Bezug haben.

Einen Fall der Treuverletzung führt Art. 130 I selbst an. Der Beamte darf sein Amt nicht so führen, daß er in seiner Amtstätigkeit zum Diener einer Partei wird. Daß die Verfassung gerade dieses Beispiel heranzieht, ist verständlich. Im demokratischen Staat spielen die Parteien tatsächlich eine sehr große Rolle und sie werden immer versuchen, ihre Günstlinge in Amt und Würden zu bringen und möglichst viele Beamte ihrem Einfluß zu unterwerfen. Derartigen Mißständen wollte die Verfassung von vornherein einen Riegel vorschieben.[18]

Die Treupflicht greift aber auch über die rein dienstliche Sphäre hinaus.

So ist es undenkbar, daß ein Beamter einer Richtung angehört, die den Staat als Einrichtung überhaupt bekämpft. Der Beamte muß staatsbejahend sein, er kann nicht Anarchist sein.

Unmöglich ist es auch, daß er sich zur K. P. D. bekennt. Deren Ziel ist es zugestandenermaßen die Weltrevolution zu entfachen, also den deutschen Staat mit Gewalt zu stürzen und an seine Stelle die Diktatur des internationalen Proletariats zu setzen. Derartige Bestrebungen, die darauf ausgehen einen Teil des deutschen Volkes zu entrechten und an den Platz der bisherigen Staatsgewalt eine Fremdherrschaft zu setzen, sind mit der Treupflicht nicht vereinbar. Das

17. Über die Treupflicht des Reichspräsidenten als ethische Pflicht vergl. Meißner, Das Staatsrecht des Reichs und seiner Länder, S. 86.

18. Näheres über die dienstliche Stellung des Beamten des Zusammenhangs wegen unter § 6.

Verbot der Zugehörigkeit von Beamten zur K. P. D., das Thüringen und Preußen erlassen haben, ist daher durchaus zu billigen.

Im allgemeinen wird man überhaupt sagen können, daß jede beabsichtigte gewaltsame Änderung des bestehenden staatsrechtlichen Zustands und die entsprechende revolutionäre Betätigung für den Beamten einen Treubruch bedeutet, da im allgemeinen jede Gewaltanwendung dem Gemeinwohl abträglich ist. Doch sind auch Fälle denkbar, wo die Treupflicht im Gegenteil sogar einen gewaltsamen Sturz der bisher herrschenden Kreise verlangt, nämlich dann, wenn diese durch ihr Wirken dem Staat und dem Volk verderblich geworden sind. Es wird aber für den Beamten immer gefährlich sein, auch an solchen umstürzlerischen Bestrebungen teilzunehmen, da die gegenwärtige Regierung die Treupflicht im entgegengesetzten Sinn auslegen wird. Hier zeigt sich wieder die erwähnte Möglichkeit des Konflikts zwischen der Treupflicht und Rechtspflichten.

Des weiteren darf ein Beamter sich nicht für Kriegsdienstverweigerung aussprechen. Treue heißt Selbsteinsetzung. Höchste Treue ist es also, sein Leben für das einzusetzen, dem man Treue schuldet. Gerade das Gegenteil aber will der Kriegsdienstverweigerer. Er spricht dem Staat das elementare Recht auf Selbstverteidigung ab.

Unzulässig ist auch die Beteiligung an irredentistischen oder separatistischen Bewegungen und zwar selbst dann, wenn sie nur auf friedlichem Weg verfolgt werden. Man kann nicht jemanden treu sein und ihm zugleich etwas gegen seinen Willen nehmen wollen.

Für Abtrennungsbestrebungen innerhalb des Reichs gilt das jedoch nicht. Ein Landesbeamter kann sich jederzeit für den Anschluß eines Teils seines Landes an ein anderes Land aussprechen. Art. 18 R. V. gibt die Möglichkeit einer Gliederung des Reichs unter Berücksichtigung des Willens der beteiligten Bevölkerung. Die Geltendmachung dieses Willens kann nicht, auch nicht für die Landesbeamten, gegen die Treupflicht verstoßen.

In allen diesen und ähnlichen Fällen liegt eine Treuverletzung schon dann vor, wenn der Beamte sich auch nur zu einer dieser Richtungen, deren Ziele mit der Treupflicht unvereinbar sind, bekennt. Das pr. O. V. G. ist zwar der Ansicht, daß die Disziplinarbestrafung eines Beamten wegen des bloßen Bekenntnisses zu einer politischen Partei ausgeschlossen sei. Ein Disziplinarvergehen begehe der Beamte

erst dann, „wenn er die Erreichung des auf gewaltsamen Umsturz der bestehenden Staatsordnung gerichteten Ziels der Partei, zu der er sich bekennt, durch positive Handlungen zu fördern versuche."[19] Dieser Ansicht ist nicht beizupflichten. Sie beruht darauf, daß das O. V. G. die Treupflicht lediglich als Pflicht zu gewissenhaften Gesetzesbeobachtung auffaßt. In Wirklichkeit aber ist sie eine Gesinnungspflicht, die auch das bloße Bekennen mitumfaßt. Außerdem bringt die Entscheidung des O. V. G. keine restlose Klärung der Frage, wann eine disziplinär zu ahndende positive Tätigkeit vorliegt. Denn auch ein Bekennen, d. h. Äußerungen wonach man sich mit den Zielen einer Partei einverstanden erklärt, ist eine positive Handlung, die zum mindesten eine moralische Unterstützung der betreffenden Partei darstellt.

§ 4. Die politische Stellung der Beamten außer Dienst.

Die heutige Reichsverfassung ist eine demokratische, d. h. sie ist auf dem Grundsatz der Volkssouveränität aufgebaut. Nach Art. 1 geht die Staatsgewalt vom Volke, also von der Gesamtheit der deutschen Staatsbürger aus. Jeder von ihnen hat die Möglichkeit seinen Willen in der Gestaltung des Staates zum Ausdruck zu bringen. Das geschieht nicht nur mit dem Wahlzettel am Wahltag, sondern auch schon zuvor im politischen Tageskampf. Denn das Wahlergebnis ist jeweils nur die Folge des ihr vorhergehenden Ringens der verschiedenen Richtungen im Volke. Ohne dieses wäre eine Wahl praktisch unmöglich, da eine unheilvolle Zersplitterung Platz greifen würde.

Im politischen Kampf stehen sich alle Staatsbürger gleichberechtigt gegenüber. Jeder soll unter den selben Bedingungen und Voraussetzungen das Gleiche erreichen können, wie irgend ein anderer. Das ergibt sich aus Art. 109, wonach alle Deutschen, ohne Einschränkung, vor dem Gesetze gleich sind. Gesetz im Sinne dieses Art. ist auch der Art. 1 der R.V. Nach Art. 109 muß daher Art. 1 ohne Rücksicht auf die Person oder den Stand auf alle Deutschen gleichmäßig

19. O.V.G. Bd. 77 S. 495 ff., Bd. 78 S. 445 ff.

angewendet werden. Schranken in der freien staatsbürgerlichen Betätigung sind unzulässig, außer wenn sie durch die Verfassung selbst oder durch verfassungsänderndes Gesetz gezogen werden.[1]

Die politische Freiheit gilt nach Art. 1 mit Art. 109 auch für die Beamten. Denn auch sie sind ein Teil des souveränen Volkes, der befugt ist seinen politischen Willen in gleicher Weise wie jeder andere geltend zu machen. Da früher in dieser Hinsicht für die Beamten erhebliche Schranken bestanden, hat die Verfassung um jeden Zweifel auszuschließen, einen besonderen Artikel der politischen Freiheit der Beamten gewidmet.

Beschränkt ist diese in der Verfassung selbst nur durch die Treupflicht des Art. 130 I, sofern man diese Selbstverständlichkeit überhaupt eine Beschränkung heißen kann. Die Treupflicht muß als Grundpflicht des Beamten wie überall, so auch in seiner politischen Stellungnahme beachtet werden.

Die politische Freiheit der Beamten bezieht sich nur auf ihre Stellung als Staatsbürger, d. h. außerhalb des Dienstes. Im Dienst gelten, wie unten zu erörtern sein wird andere Grundsätze.[2] Es ist also für die politische Betätigung der Beamten mit der herrschenden Lehre zu unterscheiden zwischen der Stellung des Beamten in und außer dem Dienst.[3]

In Art. 130 II heißt es: „Den Beamten wird die Freiheit ihrer politischen Gesinnung . . . gewährleistet". Da nur von Gesinnungsfreiheit die Rede ist, könnte man zunächst der Ansicht sein, daß der Absatz rechtlich bedeutungslos sei. Denn die Gesinnung kann vom Recht nicht erfaßt werden, die Rechtsordnung kann sie weder rauben, noch gewährleisten. Da aber die Verfassung offenbar mit der Vorschrift des Art. 130 II eine vernünftige Absicht gehabt hat, so wird man Art. 130 II in der Richtung auslegen müssen, daß unter Gesinnungsfreiheit die Freiheit gemeint ist eine Gesinnung nicht nur zu

1. Solche sind z. B. Art. 130 I für die Beamten, Art 133 II für die Angehörigen der Wehrmacht.
2. § 6.
3. Verl. Brand, Die Reichsbeamtengesetze, Anm. 11 zu § 10 R.B.G.; Kley. a.a.O. S. 23; Köttgen, Beamtenrecht, S. 58; Wolffstieg, Das Beamtenreichsrecht, S. 77.

haben, sondern sie auch zu äußern.[4] In diesem Sinn führt das O. V. G. zutreffend aus: „Wenn diese Vorschrift von der Freiheit der politischen Gesinnung spricht, so kann hiemit nicht gemeint sein, daß nur die Freiheit der bei einem Beamten im Inneren vorhandenen, in der Außenwelt nicht hervortretenden, politischen Gesinnung gewährleistet werde, da diese ohnehin frei ist, somit bei einer solchen Auslegung die Bestimmung bedeutungslos wäre; vielmehr kann jene Vorschrift nur dahin verstanden werden, daß jedem Beamten die Freiheit gewährleistet wird, sich nach außen hin zu einer bestimmten, politischen Auffassung zu bekennen, wie sie von einer bestimmten politischen Partei vertreten wird."[5] Der Beamte kann also seine politische Anschauung frei äußern[6] und zwar nicht nur in Worten, sondern auch in Taten.

Dieses Recht des Beamten ist durch die Verfassung an keinerlei Vorbehalte geknüpft, außer an den der Treupflicht nach Art. 130 I. Art. 130 II kennt keine einschränkenden Zusätze, wie man sie sonst häufig in der Verfassung findet, so etwa bei Art. 118: „. . . . innerhalb der Schranken der allgemeinen Gesetze . . .", oder in Art. 111: „. . . . Einschränkungen bedürfen eines Reichsgesetzes . . .". Das bedeutet nicht, daß der Beamte in seiner politischen Meinungsäußerung überhaupt frei ist, daß er sich in dieser Hinsicht an gar keine Gesetze zu halten habe. Auch für die Beamten gelten die Vorschriften, denen alle Staatsbürger unterworfen sind, wie z. B. das Strafgesetzbuch. Wie alle Grundrechte, so geht auch Art. 130 von der Voraussetzung der grundsätzlichen Weitergeltung der allgemein gültigen Gesetzgebung aus. Im anderen Fall würden die Grundlagen der Rechtsordnung unterhöhlt werden. Aus dem Fehlen des Zusatzes bei Art. 130 ist vielmehr nur zu schließen, daß jede Einschrän-

4. So auch Anschütz, a.a.O., Anm. 2 zu Art. 130; Gießе, Die Verfassung des deutschen Reiches Anm. 2 zu Art. 130; Kley, a.a.O. S. 13; Pötzsch-Heffter, a.a.O.. Anm. 2b zu Art. 130; Wolfstieg, Beamtenreichsrecht, S. 76.
5. O.V.G. Bd. 77, S. 495.
6. Anderer Ansicht Brand in Nipperdey, Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung, S. 237. Er legt im Gegensatz zur herrschenden Meinung Art. 130 II rein wörtlich aus. Gewährleistet sei nur die freie politische Gesinnung. In wie weit diese Gesinnung nach außen hervortreten dürfe, bestimme sich nach Art. 118. I.

kung der politischen Freiheit der Beamten, die lediglich auf seiner Beamteneigenschaft beruht unzulässig ist. Eine Änderung dieser Rechtslage ist nur möglich durch verfassungsänderndes Reichsgesetz,[7] nicht aber durch einfaches Reichsgesetz oder gar durch Verordnung.

Der Beamte ist also durch die Reichsverfassung in politischer Hinsicht den übrigen Staatsbürgern vollkommen gleichgestellt, für ihn gelten keinen weiteren Schranken, wie für jeden anderen Deutschen.[8] Die Verfassung hat damit mit den anderslautenden Grundsätzen des konstitutionellen Beamtenrechts gebrochen. Dafür spricht auch die Entstehungsgeschichte des Art. 130.

Die mannigfachen Beschränkungen, denen der Beamte vor 1918 in politischer Hinsicht unterlag, waren von jeher vor allem für die Sozialdemokratie, die an der Schaffung der Weimarer Reichsverfassung führend beteiligt war, ein Stein des Anstoßes. Die politische Befreiung der Beamtenschaft war daher einer der Programmpunkte der Revolution. So heißt es im Aufruf des Rats der Volksbeauftragten vom 12. 11. 1918: „Das Vereins- und Versammlungsrecht unterliegt keinen Schranken, auch nicht für Beamte und Staatsarbeiter."[9] Dieser Satz war vor allem gedacht um den Beamten die ungehinderte Zugehörigkeit zu beliebigen politischen Parteien zu gewährleisten. Daß man auch noch bei der Schaffung der Weimarer Verfassung von dem Gesichtspunkt ausging die Beamten politisch vollkommen freizustellen, beweist der Satz, den die Abgeordnete Pfülf in der Sitzung vom 17. 7. 19. anläßlich der Beratung der Art. 128—130 aussprach: „Der wichtigste Teil dieser Beamtenparagraphen ist neben der politischen Mündigmachung der Beamtenschaft . . ."[10] Diese „politische Mündigmachung" hat die Reichsverfassung in Art. 130 II vollzogen.[11] Hiezu führte am 31. 7.

7. Eine solche Änderung wurde schon einmal vorgenommen durch das Gesetz über die Pflichten der Beamten zum Schutze der Republik vom 21. 7. 22.
8. Vergl. Köttgen, Beamtenrecht, S. 58.
9. R.G. Bl., S. 1303.
10. Prot. VI S. 3983.
11. Dieser Ansicht dem Grundsatz nach auch Wolffsteg, a.a.O. S. 75, wenn er anführt: „Gegen diesen bisherigen Zustand richtet sich Art. 130 Abs. 1 und 2 R.V. 1919."

19. in der Nationalversammlung Dr. Preuß aus, daß die „freie staatsbürgerliche Betätigung der Beamten" gewährleistet werde.[12]

Der Inhalt des Rechts auf politische Freiheit ist ein doppelter. Zunächst bedeutet es eine Schutzvorschrift für den Beamten gegenüber Übergriffen der im heutigen Staat notwendig parteipolitisch eingestellten Regierung. Dem Beamten kann außerhalb des Dienstes von vorgesetzter Seite keine bestimmte politische Stellungnahme zugesonnen werden. Es kann ferner nicht von ihm verlangt werden seine eigene politische Anschauung zu offenbaren. Dahin zielende Fragen sind als unzulässig zu bezeichnen. Auch die sogenannte „Gesinnungsschnüffelei ist mit dem Geist des Art. 130 II nicht zu vereinbaren.[13]

Die Hauptbedeutung liegt aber darin, daß der Beamte positiv zu den politischen Ereignissen in vollkommen freier Weise Stellung nehmen darf. Er kann die Anschauung irgend einer Partei vertreten, dieser Partei beitreten, und sich auch aktiv für sie als Redner oder Organ betätigen. Welche die Ziele der Partei sind, ist gleichgültig, sofern sie nicht gegen die Treupflicht verstoßen. Der Beamte kann daher einer Partei zugehören, die die Regierung oder sogar die gegenwärtige Staatsform bekämpft; er kann Anhänger der Demokratie, der Monarchie oder einer Diktatur ein.

Man könnte nun behaupten, der Kampf gegen die Staatsform, auch mit gesetzlichen Mitteln, laufe der Treupflicht zuwider. Dem ist aber nicht beizupflichten. Treue schuldet der Beamte nur dem Staat und dem Volk. Hieraus läßt sich keine innere Bindung auch an die Staatsform ableiten. Der Staat und das Staatsvolk sind in ihrem Wesen und in ihrem Bestand von der Form, in der sie rechtlich organisiert sind, völlig unabhängig. Das deutsche Reich und die Länder sind geblieben, obwohl 1918 die alte Staatsform fiel. Die Selbsteinsetzung für den Staat zieht aber von selbst eine Verpflichtung gegen die Staatsform nicht nach sich. Es bedürfte hier einer besonderen (verfassungsändernden) Rechtsgrundlage.[14]

Eine Treupflicht gegen die republikanische Staatsform würde außerdem der Tatsache widersprechen, daß Art. 76 die Möglichkeit einer Änderung der Staatsform mit gesetzlichen Mitteln vorsieht und

12. Prot. VII, S. 594.

13. Vergl. Brand Reichsbeamtengesetze, Anm. 11 zu § 10 R.B.G.

14. Eine solche hat in gewissem Umfang die Republikschutzgesetzgebung gebracht.

somit die Verfassung sich selbst nicht als unabänderlich betrachtet.

Nicht nur im Inhalt, sondern auch in der Form seiner politischen Stellungnahme steht der Beamte den übrigen Staatsbürgern gleich. Art. 130 II kennt keine Einschränkungen, also auch nicht in dieser Hinsicht.

Schranken für die Form der politischen Betätigung der Beamten waren im früheren Recht außer der Treupflicht die allgemeinen Beamtenpflichten, wie sie sich aus den Beamtengesetzen ergaben. Für die Reichsbeamten kam insbesondere in Betracht § 10 R.B.G., für die bayrischen Beamten Art. 11 des bayr. B.G. Beide Vorschriften verlangten von Beamten auch außerhalb des Amts ein achtungswürdiges Verhalten und wurden in sehr weitem Sinn ausgelegt. Die Beamten hatten sich in ihrer politischen Tätigkeit in ruhigen, sachlichen Grenzen zu halten. Ganz besonders galt das für ihren Kampf gegen die Regierungsmaßnahmen.[15]

Die herrschende Meinung nimmt an, daß der Beamte auch heute noch außer dem Amt auch in der Politik Rücksicht auf seine berufliche Stellung nehmen müsse. Dazu gehöre, wie das O.V.G. ausführt, daß er sich innerhalb der Schranken bewege, die ihm durch das preußische Disziplinargesetz vom 21. 7. 1852 auch auf außerdienstlichem Gebiet auferlegt sei.[16] Im gleichen Sinn äußert sich der große Disziplinarsenat beim Kammergericht.[17] Entsprechendes würde nach dieser Auffassung auch für die Beamten des Reichs und der anderen Länder gelten.

Zur Begründung dieser Ansicht wird angeführt, daß die Grundrechte nicht nur die allgemein gültigen Gesetz nicht hätten berühren wollen, sondern auch die Pflichten, die sich aus besonderen Unterwerfungsverhältnissen ergeben, z. B. für Beamte, Soldaten usw. Man stützt sich hiebei auf eine Äußerung, die Dr. Preuß im Namen der Reichsregierung im Verfassungsausschuß getan hat. Er bemängelte zunächst, daß in dem vorliegenden Entwurf im ganzen Abschnitt über die Grundrechte keine einzige Pflicht vorkomme. Ander-

15. Vergl. Brand, Beamtenrecht, S. 557.
16. O.V.G. Bd. 77, S. 516; dieser Ansicht auch Anschütz a.a.O., Anm. 1 zu Art. 130; Giese a.a.O., Anm. 2 zu Art 130.
17. Entscheidung vom 20. 6. 23.

seits aber gebe es besondere Pflichten bestimmter Personen. Es könnten daher unter Umständen aus den Grundrechten sich unübersehbare Folgen ergeben. Es wäre fraglich, ob z. B. unter Aufrechterhaltung aller Grundrechte überhaupt noch eine Militärmacht möglich wäre. Die Grundrechte müßten daher nach Auffassung der Regierung im dem Sinn verstanden werden, daß sie der Regelung der besonderen Pflichtverhältnisse durch Spezialgesetze, Wehrgesetz und was sonst in Betracht kommen, nicht vorgreifen wollten, damit nicht nachträglich Verfassungsänderungen notwendig würden.[18] Von diesen Erklärungen hat der Ausschuß Kenntnis genommen, ohne zu widersprechen. Auch die Vollversammlung hat keinen Widerspruch erhoben. Anderseits hat aber die Regierungserklärung inhaltlich keine Aufnahme in den Text der Reichsverfassung gefunden. Aus dem Wortlaut der Verfassung selbst ist die Tatsache, daß die besonderen Gewaltverhältnisse unberührt bleiben sollen, allgemein nicht herauslesbar. Aber abgesehen davon wie man sonst die Regierungserklärung zur Auslegung verwenden will, für die des Art. 130 im besonderen ist sie meines Erachtens unbrauchbar. Denn Art. 130 befaßt sich ja gerade mit den besonderen Gewaltverhältnissen der Beamten und zwar im entgegengesetzten Sinn, wie die Erklärung es wünschte. Wollte man annehmen, daß Art. 130 Abs. II die besondern Gewaltverhältnisse nicht habe berühren wollen, dann wäre er vollkommen sinnlos und überflüssig.

Die Unbrauchbarkeit der Erklärung für die Auslegung des Art. 130 II ergibt sich e contrario auch aus Art. 138 II. Hier ist nämlich für einen anderen Fall eines besonderen Pflichtverhältnisses, für die Angehörigen der Wehracht, ausdrücklich die Außerkraftsetzung einzelner Grundrechte durch das Wehrgesetz vorbehalten. Für das nach Art. 128 III noch zu erlassende Beamtengesetz ist aber durch keine Bestimmung der Verfassung ein solcher Vorbehalt getroffen worden. Das Beamtengesetz kann daher als einfaches Reichsgesetz nur im Rahmen des Art. 130 ergehen. Auch die Beamtengesetze der Länder, die bis dahin in Geltung bleiben, sind heute schon durch Art. 130 II eingeschränkt.

18. Berichte und Protokolle des 8. Ausschußes der verfassungsgebenden deutschen Nationalversammlung, S. 504.

Als weiteren Grund für die Einengung der politischen Freiheit der Beamten im Sinn des früheren Rechts führen die Disziplinarentscheidungen den Wortlaut des Art. 130 I an. Die Beamten seien Diener der Gesamtheit, nicht einer Partei, In ähnlicher Weise will Wolfstieg aus der Beamtentreupflicht eine Pflicht zur Sachlichkeit im politischen Kampf herleiten.[19] Eine solche Auslegung des Art. 130 I und der Beamtentreupflicht geht m. E. zu weit. Es ist nicht einzusehen, warum die Treue zum Staat und zum Volk Sachlichkeit im Kampf gegen den politischen Gegner verlangen soll. Der Beamte wird nicht dadurch zum Diener einer Partei, daß er als Privatmann, vielleicht sogar unsachlich, eine andere Partei bekämpft. Zum Diener einer Partei wird er als *Beamter* nur dann, wenn er schließt sich der herrschenden Lehre an, wonach sie durch die Bekann nicht vorliegen, wenn er sich ohne jeden Zusammenhang mit dem Dienst politisch betätigt.

Im übrigen widerlegt sie die erwähnte Entscheidung des O.V.G. selber, wenn sie einerseits behauptet, die Disziplinargesetze gälten unbeschränkt weiter, anderseits aber doch zugeben muß, daß es „nicht ohne Bedeutung" sein könne, wenn die Verfassung den Beamten ausdrücklich „Freiheit der politischen Gesinnung" zuspricht. Diese Bedeutung will das O.V.G. nur darin sehen, daß bei Betrachtung des Einzelfalles dieser Gesichtspunkt nicht „außer Acht" gelassen werden dürfe. Das O.V.G. benützt also den Art. 130 II als Faktor für die Auslegung der Disziplinargesetze. Diesem Verfahren kann keineswegs beigepflichtet werden, denn es stellt die Disziplinarvorschriften über die Verfassung. Letztere geht aber als Grundgesetz des deutschen Reiches den widersprechenden Normen anderer Gesetze vor.

Auch der Staatsgerichtshof für das deutsche Reich will die unbeschränkte politische Freiheit der Beamten nicht anerkennen.[20] Auch er schließt sich der herrschenden Lehre an, wonach sie durch die Beamtengesetze eingeengt sei. Er gibt nur zu, daß die benannten Pflichten keineswegs immer höher bewertet werden könnten, als das „verfassungsmäßig verbriefte Recht" auf politische Freiheit. Da aber das Recht auf Freiheit der politischen Gesinnung ohne Einschrän-

19. Beamtenreichsrecht, S. 78.
20. Entscheidung vom 19. 12. 29.

kung „verbrieft" ist, geht es den Beamtengesetzen immer vor. Es ist nicht angängig willkürlich und ohne irgend welchen Anhalt im Gesetz in gewissen Fällen die Disziplinargesetze „höher zu bewerten", als das Recht des Art. 130 II.

Es ist demnach dem St.G.H. nicht zuzustimmen, wenn er Art. 130 II nur dann Anwendung finden lassen will, wenn es sich um eine Teilnahme an der unmittelbaren Gesetzgebung durch das Volk handle, nämlich um die Einzeichnung in die Listen des Volksbegehrens und um die Stimmabgabe beim Volksentscheid, nicht dagegen auch bei der Propaganda für Volksbegehren und Volksentscheid. Wie der St.G.H. selbst ausführt läßt sich dieses Ergebnis allein schon aus analoger Anwendung des Art. 125 R.V. ableiten. Art. 130 II wäre daher eigentlich überflüssig, zum Mindesten aber wäre der „Fortschritt", den Art. 130 II auch nach Auffassung des St.G.H. gegenüber dem bisherigen Rechtszustand bilden soll, nicht ersichtlich.

Die besonderen beamtenrechtlichen Pflichten sind außerhalb des Dienstes auf politischen Gebiet heute angesichts des klaren Wortlauts des Art. 130 II keine Schranke mehr. Der Beamte kann daher wegen seiner außerdienstlichen politischen Tätigkeit disziplinär nicht verfolgt werden, solange er sich innerhalb der allgemein gültigen Gesetze haltet. Erst wenn er diese überschreitet, etwa das Strafgesetz, unterliegt er den Disziplinargesetzen, aber nicht wegen seiner politischen Tätigkeit, sondern wegen der Verletzung des allgemeinen Gesetzes und der hieraus entspringenden Verletzung seiner Beamtenpflichten.

Die anderweitige Auffassung der Disziplinargerichte und des Staatsgerichtshof beruht auf einer unzulässigen Weiterverwendung der Grundsätze des konstitutionellen Beamtenrechts, ohne Rücksicht darauf, daß sich seit 1918 die Rechtsstellung des Beamtentums grundlegend geändert hat.[21]

Es ist daher im Folgenden ein Überblick über die Verschiedenheit zwischen der politischen Stellung der Beamten im konstitutionellen und im heutigen demokratischen Staat notwendig.

21. Dieser Ansicht auch Köttgen, Beamtenrecht, S. 59; anderer Ansicht die herrschende Meinung, so z. B. Brand in Nipperdey a.a.O. S. 235 u. v. a.

§ 5. Unterschied zwischen der politischen Stellung der Beamten im heutigen und im konstitutionellen Staat.

Der Unterschied in der politischen Stellung der Beamten zwischen früher und heute beruht hauptsächlich auf drei Punkten. Aus diesen ergibt sich, daß ohne Rücksicht auf die bisherigen Grundsätze das politische Beamtenrecht neu aufgebaut worden ist.

Der erste Punkt wurde bereits oben erwähnt.[1] Er beruht auf dem Unterschied zwischen Monarchie und Demokratie. Im früheren Staat war Träger der Staatsgewalt der Monarch. Zwar gab es auch damals schon ein allgemeines Wahlrecht, doch war der konstitutionelle Staat seinem Wesen nach nicht so sehr auf das gleichmäßige Zusammenwirken aller Staatsbürger angewiesen, wie der heutige demokratische Staat, in dem Träger der Staatsgewalt das Volk selbst ist.

Der zweite Unterschied liegt in dem verschiedenen Inhalt der Treupflicht vor und nach der Staatsumwälzung. Die Treupflicht band früher den Beamten nicht nur an den Staat, sondern auch an den Träger der Staatsform an den Fürsten. Der Beamte war dadurch nicht nur dem Staat sondern auch der Staatsform gegenüber gebunden. Es wäre mit der Treue gegen den Herrscher nicht vereinbar gewesen, wenn der Beamte eine monarchenfeindliche Partei unterstützt hätte.[2] Heute bindet die Treupflicht den Beamten nur mehr an den Staat und an das Staatsvolk, eine Bindung gegenüber der Staatsform besteht nicht mehr. Eine solche ist begriffsmäßig auch nicht möglich, da ja das Volk souverän ist, also jederzeit, wann es will sich eine andere Staatsform geben kann. Früher war eine Änderung nur mit Willen des Monarchen möglich, dessen Willen von dem des Beamten unabhängig war. Heute ist sie möglich mit Willen des Volkes; ein Teil dieses Willens ist der des Beamten.

Schließlich noch hat sich der organische Aufbau der Exekutive geändert. Diese war früher ein einheitliches Werkzeug von streng

1. Siehe § 4.
2. Vergl. Brand, Beamtenrecht S. 555.

hierarchischem Aufbau in der Hand des Fürsten. Der Minister war ebenso Beamter, wie der letzte Subalterne. Auch der Minister war daher, unbeschadet seiner Verantwortlichkeit gegenüber der Volksvertretung, an die Weisungen des Fürsten gebunden. Dieser bestimmte die Richtlinien der Politik und konnte die Minister nach seinem Belieben entlassen, wenn sie sich seinen Wünschen nicht fügen wollten.[3] Die Politik der Regierung war also zugleich die des Fürsten. Bei dem Treuverhältnis, in dem die Beamten zum Herrscher standen, war es klar, daß sie im Kampf gegen die Regierungsmaßnahmen sich zu mäßigen hatten. In der Frühzeit des Konstitutionalismus war er sogar teilweise überhaupt verboten gewesen.

Auch heute noch sind die Minister die ausführenden Organe in der Politik. Aber diese wird nicht mehr bestimmt durch den Willen des Monarchen, sondern durch den des Volkes, der seinen Niederschlag im Parlament gefunden hat. Während früher hinter dem Minister die überparteiliche Person des Fürsten stand, ist er heute in tatsächlicher Abhängigkeit von der parteipolitischen Parlamentsmehrheit.[4] Er ist heute nicht mehr das neutrale über den Parteien stehende Organ, wie vor 1918, sondern in seiner Tätigkeit parteipolitisch gebunden.

Er paßt daher anders als im konstitutionellen Staat nicht mehr in den Rahmen des Beamtentums und diesem Umstand hat das Gesetz vom 27. 3. 30. über die Rechtsverhältnisse des Reichskanzlers und des Reichsministers[5] Rechnung getragen, indem es die Minister aus dem Beamtentum herausnahm, was in Bayern schon durch § 60 der V.U. geschehen war.

Durch diese Entwicklung hat sich die autoritative Stellung des Ministers von Grund auf geändert. Dienstlich ist der Beamte jetzt wie früher Untergebener des Ministers, außer dem Dienst aber untersteht heute der Minister der Kontrolle des Beamten als Staatsbürger, der ein Teil des Volkes ist, von dessen Vertrauen letzten Endes die Regierung im parlamentarischen Staat getragen sein muß.

3. So nach R.B.G. § 35, für Bayern bayr. B.G. Art. 182 in Verbindung mit Art. 3 des Gesetzes betr. die Verantwortlichkeit der Minister vom 4. 6. 1848 G.Bl. S. 69
4. Vgl. 54 Art. R.V.
5. R.G.Bl. I S. 96.

§ 6. Die politische Stellung der Beamten im Dienst.

Art. 118 Abs. I, Satz 2 sagt, daß keinen Deutschen ein Arbeits- oder Anstellungsverhältnis am Recht der freien Meinungsäußerung behindern dürfe. Dieser Bestimmung ist lediglich die Bedeutung beizumessen, daß ein Übergreifen des Dienstverhältnisses in das private Leben hinsichtlich der Meinungsfreiheit verhindert werden soll. Wie der Abgeordnete Haußmann in der Sitzung der Nationalversammlung vom 31. 7. 19. zutreffend ausführte, gibt Art. 118 „nicht das Recht sich innerhalb des Arbeitsverhältnisses anders zu verhalten, als dieses Arbeitsverhältnis vorschreibt." Es sei ein Irrtum zu glauben, daß Art. 118 ein Recht zur freien Meinungsäußerung im Arbeitsverhältnis selbst schaffe.[1] Einen ausdrücklichen Hinweis in dieser Richtung hat man, da diese Auslegung selbstverständlich erschien, nicht in die Verfassung eingefügt.

Dieselbe Voraussetzung, von der Art. 118 allgemein für alle Anstellungsverhältnisse ausgeht, darf man auch im Sonderfall der Beamten als vorhanden annehmen. Auch Art. 130 läßt die besonderen Pflichten, die sich für den Beamten im Dienst ergeben unberührt. Er wendet sich ausschließlich gegen das Übergreifen der dienstlichen Sphäre auf die private politische Betätigung der Beamten. Eine politische Gesinnungsfreiheit *im Dienst* gewährt Art. 130 II nicht.

Die Annahme einer politischen Meinungsfreiheit auch im Dienst hätte zur Folge, daß das Beamtenverhältnis untergraben werden würde. Der Beamte könnte gegenüber jeder dienstlichen Anweisung von politischer Bedeutung Vorträge über seine Meinung halten und jene gestützt auf sein „Recht zur freien Meinungsäußerung" sabotieren. Die dienstliche Unterordnung und der dienstliche Gehorsam würden aufgehoben werden.

Dahin geht aber die Absicht der Reichsverfassung keineswegs. Art. 130 spricht von Beamten. Er setzt also den Begriff des Beamten als etwas Gegebenes voraus. Zum Begriff des Beamten gehört aber

1. Prot. VII, S. 388.

neben der Treupflicht regelmäßig die Innehabung eines öffentlichen Amtes, das nach Maßgabe der Gesetze und der Dienstbefehle zu verwalten ist.

Im Dienst ist also der Beamte in seiner freien politischen Meinungsäußerung gehindert im allgemeinen durch seine Treupflicht und im besonderen durch seine sonstigen Beamtenpflichten, z. B. durch die zur dienstlichen Unterordnung und zur ordnungsgemäßen Wahrnehmung seines Amtes.

Ein Verstoß gegen die Treupflicht wäre es vor allem, wenn der Beamte eigenmächtig aus politischen oder wirtschaftlichen Gründen den Dienst verlassen, d. i. streiken würde. Das Reichsgericht führt hiezu mit Recht aus: „Die Streikfreiheit der Beamten würde im Widerspruch stehen mit der durch die Anstellung begründeten Verpflichtung, nach Maßgabe des ihnen übertragenen Amtes ihre Dienste zum Wohle der Allgemeinheit fortlaufend zu leisten."[2] Derselben Ansicht ist die Disziplinarpraxis.[3] Auch aus Art. 159 R.V. läßt sich ein Streikrecht nicht rechtfertigen.[4]

Die Treupflicht verbietet weiterhin, wie schon Art. 130 I besagt, daß der Beamte sein Amt im Interesse einer bestimmten Partei mißbraucht. Er hat als Organ des Staates nicht den eigenen Willen oder den irgend einer Partei, sondern den des Staates zum Ausdruck zu bringen. Der Beamte hat daher in seinem dienstlichen Verhalten sich der strengsten Unparteilichkeit zu befleißigen und grundsätzlich alle politischen Gesichtspunkte auszuschalten.[5]

Inwieweit er die Möglichkeit hat, im Dienst Gegenvorstellungen politischer Art zu machen, ergibt sich jeweils im Einzelfall aus den Dienstvorschriften und der Stellung des betreffenden Beamten. Jedenfalls ist eine solche nur gegeben, soweit sie im Interesse des Dienstes liegt.

Inhaltlich beschränkt sich die Pflicht zur politischen Neutralität im Dienst auf eine gewissenhafte Beobachtung der Gesetze und der Dienstbefehle. Ein positives überzeugungsmäßiges Einsetzen für die Re-

2. Entscheidungen des Reichsgerichts, Strafsachen, Bd. 56, S. 422.
3. Vergl. O.V.G., Entscheidung vom 17. 1. 24., Bd. 78, S. 452 f.
4. Zum sog. Streikrecht der Beamten vergl. die reichhaltige Spezialliteratur. Ein näheres Eingehen hierauf würde den Rahmen der Arbeit überschreiten.
5. So auch Brand in Nipperdey, a.a.O. S. 235.

gierungspolitik kann im Dienst nicht verlangt werden.[6] Andernfalls ergäbe sich die widersinnige Folgerung, daß der Beamte im Dienst eine andere politische Überzeugung haben müßte, als er außerhalb desselben haben darf. Außerdem müßte er seine dienstliche Überzeugung jeweils nach der augenblicklichen parteipolitischen Einstellung der Regierung immer wieder wechseln.

Der für das Beamtentum im Dienst geltende Grundsatz der Unparteilichkeit begründet aber nicht nur Pflichten für die Beamten, sondern er schützt sie auch gegenüber den vorgesetzten Dienststellen. Dienstbefehle, die sich einseitig im Interesse einer Partei auswirken würden, sind ungesetzlich. Man wird wohl sagen können, daß sie derart „aus dem Rahmen des Befehlbaren" herausfallen, daß der Beamte ihre Ausführung verweigern darf.[7] So wäre es m. E. kein Disziplinarvergehen, wenn ein Beamter den Gehorsam verweigern würde, wenn etwa die Regierung in Wahlzeiten den Beamtenapparat für die Förderung und Propagierung der Regierungsparteien einsetzen wollte.

Neben den im Dienst getanen politischen Äußerungen, sind auch solche denkbar, die geschehen gelegentlich des Dienstes und die lediglich Ausdruck der Privatmeinung sind. Hierüber äußert sich das O.V.G. der Beamte habe sich „der Regel nach während der Dienststunden und in den Dienstgebäuden jedenfalls scharf zugespitzter politischer Gespräche und Äußerungen zu enthalten."[8] Man wird dieser Anschauung zustimmen müssen. Sie richtet sich nicht gegen die politische Meinungsfreiheit als solche, sondern wird dadurch gerechtfertigt, daß im Dienst an sich für außerdienstliche Dinge überhaupt kein Platz ist. Wenn trotzdem politische Gespräche stattfinden, so sind sie im Interesse des gedeihlichen Zusammenwirkens der Beamten unter sich sowohl dem Inhalt, als auch der Form nach weitgehend einzuschränken. Auch das Wirken gegenüber der Öffentlichkeit, die im Beamten im Dienst eine neutrale Stelle sehen will, verlangt das.[9]

6. So auch Brand in Nipperdey, a.a.O. S. 238; Wolfstieg, Beamtenreichsrecht S. 77.
7. Vergl. Jellinek, Verwaltungsrecht, S. 360.
8. O.V.G. Entscheidung vom 5. 2. 26.
9. Vergl. auch Rothenbücher in den Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, H. 4, S. 28.

II. Teil. Sonderfälle.

§ 7. Verhältnis des Art. 130 zu Art. 118 der Reichsverfassung.

Art. 118 I lautet: „Jeder Deutsche hat das Recht, innerhalb der Schranken der allgemeinen Gesetze seine Meinung durch Wort, Schrift, Druck, Bild oder in sonstiger Weise frei zu äußern. An diesem Rechte darf ihn kein Arbeits- oder Anstellungsverhältnis hindern, und niemand darf ihn benachteiligen, wenn er von diesem Rechte Gebrauch macht."

Da Artikel 118 das Recht auf freie Meinungsäußerung jedem Deutschen zubilligt, kommt es auch den Beamten zugute. Auch ihn darf sein Dienstverhältnis nicht an der Meinungsäußerung hindern, da Abs. I Satz 2 sich unterschiedslos auf privat- und öffentlichrechtliche Anstellungsverhältnisse bezieht.[1] Doch gilt die Meinungsfreiheit nur innerhalb der Schranken der allgemeinen Gesetze. Die Frage, was unter „Schranken der allgemeinen Gesetze" zu verstehen sei, hat von jeher große Schwierigkeiten bereitet. Nachdem die Meinungsfreiheit sich auch auf das politische Gebiet erstreckt, bedarf diese Frage im Rahmen der Arbeit einer Untersuchung.

Würde im Text der Ausdruck „allgemein" fehlen, so wäre die Auslegung leicht. Art. 118 enthielte nur für ein bestimmtes Gebiet die gesetzliche Niederlegung des allgemeinen staatsrechtlichen Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung. Die Meinungsfreiheit könnte beliebig durch Gesetz des Reichs sowohl wie der Länder eingeschränkt werden. In diesem Sinn versucht tatsächlich das O.V.G. die Verfassung auszulegen.[2] Seine Auffassung stützt es vor allem

1. So auch Anschütz, a.a.O. Anm. 5 zu Art 118; Köttgen, Beamtenrecht, S. 56; Rothenbücher, a.a.O. S. 28 ff.; Smend, Veröffentlichungen der deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 4, S. 53 ff.; vergl. auch die Ausführungen des Abgeordneten Sinzheimer im Verfassungsausschuß, Ausschußberichte S. 673.
2. O.V.G. Bd. 77, S. 519.

auf die Entstehungsgeschichte des Artikels. Im Verfassungsausschuß wurde auf Antrag des Abgeordneten Koch das Wort „allgemein" gestrichen.[3] Der nach Abschluß der Beratungen des Achten Ausschusses eingesetzte Redaktionsausschuß setzte ohne ersichtlichen Grund das Wort wieder in den Text ein und in dieser Fassung wurde Art. 118 von der Vollversammlung am 30. 7. 19 angenommen.[4] Das Vorgehen des Redaktionsausschusses beruht nach Ansicht des O.V.G. offenbar auf einem Versehen. Der Ausschuß habe zum materiellen Inhalt des Artikels nicht Stellung nehmen wollen.

Hieraus schließt das O.V.G., daß für die Auslegung das Wort „allgemein" außer Betracht zu bleiben habe, bis zum Erlaß des in Art. 128 III angekündigten Reichsgesetzes blieben daher die preußischen Disziplinargesetze unbeschränkt in Geltung.[5]

Dieser Auslegung kann, da sie mit dem Text der Verfassung nicht übereinstimmt, nicht beigepflichtet werden. Die Vollversammlung hat nun einmal Art. 118 in der heute vorliegenden Fassung beraten und verabschiedet. Im Verhältnis dazu ist die zeitlich vorher liegende Tätigkeit des Verfassungsausschusses bedeutungslos. Die historische Auslegung darf nicht so weit gehen, daß ganze Wörter aus dem Gesetz weginterpretiert werden, solange die Möglichkeit besteht, wie unten nachgewiesen werden wird, auf anderem Wege einen vernünftigen Inhalt zu finden.[6]

Smend[7] bezeichnet die anderweitigen Erklärungen der „allgemeinen Schranken" als fehlerhaft, insofern als sie „die in Frage stehenden Worte formallogisch aus sich selbst heraus auszulegen suchen". Wie die Grundrechte „zu bestimmten sachlichen Kulturgütern in einer bestimmten geschichtlich bedingten Wertkonstellation" von Verfassungs wegen Stellung nähmen und dementsprechend „geisteswissenschaftlich, insbesondere geistesgeschichtlich" zu verstehen und aus-

3. Ausschußberichte s. 503.
4. Prot. VII S. 388.
5. So auch der Große Disziplinarsenat beim Kammergericht, Entschdg. vom 20. 6. 23.
6. Vergl. Anschütz, a.a.O. Anm. 2 zu Art 118; Häntzschel im Archiv für öffentliches Recht, N.F. Bd. 10, S. 231; Rothenbücher, a.a.O. S. 18 f; Wolffsteg im Beamtenjahrbuch. Jhrg. 13. S. 488.
7. Veröffentlichungen der deutschen Staatsrechtslehrer, S. 44 ff.

zulegen seien, so müßten auch die einzelnen modifizierten Grundrechte aus deren Gesamtzusammenhang, d. h. nicht formalistisch — technisch verstanden werden.

Die allgemeine Schranke der Grundrechtsausübung überhaupt sei in „den Werten der Gesellschaft, der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, den konkreten Rechten und Freiheiten der anderen" zu finden. Allgemeinheit im Sinne des Art. 118 sei demnach die „Allgemeinheit derjenigen Gemeinschaftswerte, die als solche den ursprünglich individualistisch gedachten Grundrechtsbetätigungen gegenüber den Vorrang haben, so daß ihre Verletzung eine Überschreitung ein Mißbrauch des Grundrechtes ist". Allgemeine Gesetze seien solche, die ein gesellschaftliches Gut von größerer Bedeutung, als die Meinungsfreiheit schützen.[8]

Die Schlußfolgerung für das Beamtenverhältnis ist nach Smend die, daß das Grundrecht durch das Dienstverhältnis eingeschränkt wird, soweit dieses sinngemäß der Ausübung des Grundrechts vorgehen müsse. Die besondere Gewährleistung der Redefreiheit für die Dienstverpflichteten schließe nicht aus, daß das Dienstverhältnis seinem eigentlichen rechtlichen Sinn nach der Meinungsäußerung vielfach im Wege sei; aber sie schließe aus, daß durch die Geltendmachung des Dienstverhältnisses die Äußerungsfreiheit behindert werde, lediglich um sie zu behindern, ohne Rechtfertigung aus dem rechtmäßigen eigenen Rechtszweck des Dienstverhältnisses heraus.[9]

Zu diesem Ergebnis Smends frägt Nawiasky mit Recht, wo der für die Höherwertigkeit maßgebende Gesichtspunkt im Beamtenrecht zu finden sei, ob das Interesse des Beamtenrechts an der Bindung oder das des Einzelnen an der Freiheit den Vorrang habe,[10] Rothenbücher betont, daß diese Lösung Smends eigentlich keine Lösung sei, da nicht aufgezeigt werde, welche Gesetze es seien, die den sachlichen Vorrang vor dem Rechtssatz der freien Meinungsäußerung haben.[11]

8. A.a.O. S. 51 f.; dieser Ansicht auch Hellwig in Nipperdey, a.a.O. S. 24 f.
9. A.a.O. S. 54; dieser Ansicht auch Hellwig in Nipperdey, a.a.O. S. 28 ff.; Pötzsch-Heffter, a.a.O. Anm. 7 zu Art. 118.
10. A.a.O. S. 91.
11. A.a.O. S. 95.

Smend betrachtet den Art. 118 mehr vom philosophischen Standpunkt aus, indem er ihn in den kulturellen Zusammenhang einordnen und aus ihm heraus erklären will. Die Brauchbarkeit dieser Betrachtungsweise für eine juristische Auslegung ist sehr zu bezweifeln.[12]

Stock geht von der Voraussetzung aus, daß durch Art. 118 der bisherige Rechtszustand, wonach die Beamten in der freien Meinungsäußerung durch die beamtenrechtlichen Vorschriften eingeengt wurden, beseitigt worden sei. Den Beamten sei heute die Freiheit der Meinungsäußerung auf „politischen und sonstigem Gebiet unbeschränkt garantiert".[13] Stock will also mit Hilfe des Art. 118 die Beamten nicht nur für die Meinungsäußerungen politischer, sondern auch sonstiger Art im ausdrücklichen Gegensatz zur „Praxis unter der Monarchie" jedem anderen Staatsbürger vollkommen gleichstellen. Allgemeine Gesetze sind für ihn nur solche, die gleichmäßig für alle Deutschen gelten.

Zum selben Ergebnis kommt Vervier.[14] Er stützt sich besonders auf Art. 118 I S. 2 und leitet hieraus ab, daß „keinerlei dienstaufsichtliches oder dienststrafrechtliches Einschreiten zulässig, ja überhaupt möglich ist, da der in solcher Beschränkung sich äußernde Beamte in dieser Lage seiner Beamteneigenschaft als völlig entkleidet anzusehen ist, einen dienpflichtfreien Stand einnimmt, kurzweg angesehen, beurteilt und behandelt werden muß von der Rechtsordnung und den Behörden wie „jeder Deutsche" .... Der Beamte steht seinem Dienstherrn unter solchen Umständen nicht als Dienstverpflichteter gegenüber, sondern als ein beliebiger Fremder, als sogenannter „Dritter". Ist ein solcher Sachverhalt geklärt, so ist jede aus dem Gewaltverhältnis hergeleitete Amtshandlung, die der Staat in ursächlichem Zusammenhang mit der freien Meinungsäußerung des Beamten gegen ihn vornimmt, geschweige denn, jede dienstaufsichtliche oder dienststrafrechtliche Ahndung begrifflich ausgeschlossen. . . ."

Auch dieser Auslegung des Art. 118 kann nicht beigepflichtet werden. Die von Stock vorausgesetzte Freierstellung der Beamten

12. Vergl. Kley, a.a.O. S. 8 f.
13. DJZ 1925, S. 1330 ff.
14. Archiv für öffentliches Recht, N.F. Bd. 6, S. 18 f.

gegenüber früher ist in der Verfassung nur in Art. 130 II für die politische Tätigkeit der Beamten zum Ausdruck gekommen. Eine allgemeine Meinungsfreiheit auch in den Fällen der besonderen Gewaltverhältnisse, von denen das Beamtenverhältnis nur eines ist, hat die Verfassung nicht gebracht. Das würde zu unerwünschten Ergebnissen führen.[15]

Im Gegensatz zur Auffassung Stocks und Verviers sieht Häntzschel in den allgemeinen Gesetzen nicht solche, die allgemein gültig, d. h. für alle Deutschen verpflichtend sind, sondern Gesetze allgemeiner Natur, die auch die Ausübung anderer Rechte betreffen und nicht eine Sonderbeschränkung des Rechts der freien Meinungsäußerung enthalten. Entscheidend ist für ihn nicht der Wirkungskreis des Gesetzes, sondern sein Inhalt. Unter „allgemeinen Gesetzen" im Sinn des Art. 118 R.V. sind solche zu verstehen, die nicht Sonderrecht gegen die Meinungsfreiheit enthalten.[16]

Die Ansicht Häntzschels wurde durch Rothenbücher weiter ausgebaut. „Allgemeine Gesetze sind als diejenigen, die dem Schutz eines schlechthin, ohne Rücksicht auf eine bestimmte Meinungsäußerung zu schützenden Rechtsgutes dienen, sowie diejenigen, die eine bestimmte Lebensbetätigung — nicht lediglich eine besondere Art der Äußerung einer Meinung als solcher treffen."[17]

Diese Auslegung des Art. 118 ist m. E. die richtige. Sie allein befriedigt, insofern als sie dem Sinn der Vorschrift gerecht wird. Art. 118 wurde in die Verfassung eingefügt im Gegensatz zu gesetzlichen Vorschriften, die bisher bestanden und irgend welche Meinungen grundsätzlicher Art im Hinblick auf ihren Inhalt verboten.

Heute kann die Kundgabe einer Meinung als solcher nicht mehr durch Gesetz oder Verwaltungsmaßnahmen eingeschränkt werden. Wohl aber wäre das möglich, wollte man der Auslegung Stocks und Verviers folgen. Hienach könnte durch einfaches Reichsgesetz, sofern es sich nur auf alle Deutschen gleichmäßig beziehen würde, die freie Meinungsäußerung beliebig eingeengt werden. Es wäre sogar nach Art. 118 I auf allgemeingesetzlicher Grundlage eine Zensur zulässig,

15. So auch Anschütz, a.a.O., Anm. 3 zu Art. 118; Häntzschel, a.a.O. S. 232.
16. A.a.O., S. 282 ff. insbesondere S. 232.
17. Veröffentlichungen, S. 20.

wenn sie nicht Art. 118 II verbieten würde. Abs. II wäre also eine Ausnahmevorschrift. In Wirklichkeit bildet aber Art. 118 Abs. I und II ein geschlossenes Ganzes. Das Zensurverbot stellt nur einen besonders bedeutsamen Fall eines unzulässigen Sonderrechts gegen die Meinungsfreiheit heraus, es steht nicht im Widerspruch zu Art. 118 I, sondern ist eine Folgerung aus ihm.

Die Richtigkeit der hier vertretenen Auffassung beweist auch Art. 135 R.V. Hier heißt es: „Alle Bewohner des Reichs genießen volle Glaubens- und Gewissensfreiheit . . . Die allgemeinen Staatsgesetze bleiben hievon unberührt." Auch hier besteht eine Einschränkung des grundsätzlich gewährten Rechts mit fast denselben Worten, wie in Art. 118. Diese Einschränkung hat nach herrschender Ansicht ebenfalls nur die Bedeutung eines Verbots des Sonderrechts gegen die Glaubens- und Gewissensfreiheit. Auch hier wollte man nicht die Möglichkeit eröffnen das gewährleistete Recht dadurch mehr oder weniger hinfällig zu machen, daß es jederzeit durch allgemein gültiges Gesetz beschränkt werden kann.[18]

Allgemeines Gesetz nach der hier vertretenen Auslegung des Art. 118 sind auch die beamtenrechtlichen Vorschriften. Denn diese richten sich ja nicht gegen die Meinungsäußerung als solche, sondern schützen ohne Rücksicht hierauf die staatlichen Interessen. Der Beamte unterliegt in seiner freien Meinungsäußerung also trotz Art. 118 nach wie vor den besonderen Schranken, die sich aus seinem Dienstverhältnis ergeben. Es sind das insbesonders zwei: auf dienstlichem Gebiet die Pflicht zur Amtsverschwiegenheit[19] und in außerdienstlicher und dienstlicher Beziehung die Pflicht zu achtungswürdigem Verhalten.[20]

Diese durch Art. 118 unberührten Schranken des Beamtenrechts beziehen sich auch auf die politische Meinungsäußerung. Aus Art. 118 läßt sich daher auf politischem Gebiete keine größere Freiheit herleiten, als sie früher schon durch die Beamtengesetze gegeben war. Diesen Standpunkt haben vollkommen zu Recht auch die Disziplinar-

18. Vergl. Anschütz, a.a.O., Anm. 6 zu Art. 135;
Rothenbücher, a.a.O. S. 19. Häntzschel, a.a.O. S. 235.
19. § 11 R.B.G., für Bayern Art. 14 B.G.
20. § 10 R.B.G., Art. 11 b.B.G.

gerichte eingenommen.[21]

Wenn aber hieraus der Schluß gezogen wird, es habe sich am Disziplinarrecht in politischer Beziehung überhaupt nichts grundlegendes geändert, so ist das offenbar ein Irrtum. Denn wenn auch die beamtenrechtlichen Vorschriften dem Rechte zur freien Meinungsäußerung nach Art. 118 im allgemeinen grundsätzlich vorgehen, so gilt das nicht im besonderen für die politische Meinungsäußerung. Hiefür besteht in Art. 130 Abs. II eine lex specialis, die als solche dem allgemeineren Art. 118 im Range vorsteht.[22] Man hatte einerseits, wie oben angeführt, die Beamten politisch freimachen wollen, andrerseits aber erkannt, daß hiezu Art. 118 allein nicht ausreichend sei und fügte deshalb als Gewähr für die politische Freiheit den Art. 130 II ein. Dieser ist für die Beurteilung der politischen Betätigung der Beamten allein maßgebend. Er gewährt ihnen hierin außer dem Dienst vollkommene Freiheit, die nur beschränkt ist durch die Treupflicht und die allgemein gültigen Gesetze, nicht aber wie bisher durch die besonderen beamtenrechtlichen Bestimmungen der Beamtengesetze.[23]

§ 8. Artikel 130 R.V. und Art. 123 und 124 R.V.

Die Beamten unterlagen im konstitutionellen Staat in der Vereinigungsfreiheit weitgehenden Schranken. Sie durften nicht an solchen Vereinen teilnehmen, deren Zweck den staatlichen oder dienstlichen Interessen zuwiderliefen. In Bayern war dieser Grundsatz in Art. 16 des bayr. B.G. ausdrücklich ausgesprochen. Seine Geltung war aber auch im übrigen Reich tatsächlich anerkannt.[1]

21. O.V.G. Bd. 77, S. 514 ff.; Gr. Disz. Senat b. Kammergericht. Entsch. v. 20. 6. 23. So auch im Allgemeinen die herrschende Meinung: Anschütz, a.a.O. Anm. 1 zu Art. 130 und Anm. 4 zu Art. 118; Brand in Nipperdey, a.a.O. S. 237; Giese, a.a.O. Anm. 3 zu Art. 118; Hellwig in Nipperdey, a.a.O. S. 28 ff.; Pötzsch-Heffter, a.a.O., Anm. 3 zu Art 118 u.v.a.A.A. Stock a.a.O.; Vervier a.a.O.

22. So auch O.V.G. Bd. 77, S. 517. Diese Tatsache übersieht, m.E. zu Unrecht, die herrschende Meinung vollkommen. Das Verhältnis zwischen Art. 118 und 130 wird nicht klar herausgestellt. Meist stellt man die beiden Artikel als gleichwertig nebeneinander und benützt willkürlich bald den einen, bald den anderen zur Beurteilung der Verhältnisse.

23. Dieser Auffassung auch Köttgen, Beamtenrecht. S. 56 ff.

1. Für Preußen vergl. Brand, Beamtenrecht, S. 560.

Die Revolution, die sich überhaupt gegen die politischen Beschränkungen des Beamtentums wandte, beseitigte auch das bisherige Beamten-Vereinsrecht. Der Aufruf des Rats der Volksbeauftragten vom 12. Nov. 1918[2] bestimmte: „Das Vereins- und Versammlungsrecht unterliegt keinen Schranken, auch nicht für Beamte und Staatsarbeiter."

Diesem Aufruf kommt nach herrschender Ansicht nicht nur die Bedeutung von Programmsätzen zu, sondern er enthält bindendes Recht.[3] Diese Ansicht rechtfertigt sich schon aus dem Wortlaut des Aufrufs, in dessen Einleitung es heißt: „Sie verkündet schon jetzt mit Gesetzeskraft folgendes . . ." Durch die Aufnahme des Aufrufs in das auf Grund des Übergangsgesetzes vom 4. März 1919[4] vorgelegte Verzeichnis, ist ihm die Gesetzeskraft gesichert worden und nach Art. 178 II R.V. besteht sie heute noch, da die Reichsverfassung dem Aufruf im allgemeinen nicht widerspricht.

Art. 124 hat den durch den Aufruf geschaffenen Rechtszustand im großen und ganzen übernommen. Auch er enthält aktuelles Recht.[5] Er lautet: „Alle Deutschen haben das Recht zu Zwecken, die den Strafgesetzen nicht zuwiderlaufen, Vereine oder Gesellschaften zu bilden."

Es wird behauptet, daß weder durch den Aufruf, noch durch Art. 124 die Beschränkungen beseitigt seien, die sich aus besonderen Gewaltverhältnissen der Beamten, Soldaten usw. ergeben.[6] Dieser Ansicht kann nicht zugestimmt werden. Der Aufruf erklärt ausdrücklich, daß die Schranken der Vereinigungsfreiheit für Beamte beseitigt seien. Dem widerspricht Art. 124 nicht, die Bestimmung des Aufrufs gilt also nach Art. 178 II weiter. Außerdem wurde eine

2. R.G. Bl. S. 1303.
3. So auch das Reichsgericht in St. S. Bd. 56, S. 183, wenn es ausführt: „Der Wille der Volksbeauftragten ist unzweifelhaft dahin gegangen, die Beschränkungen des Vereins- und Versammlungsrechts, die in umstürzlerischen Kreisen den stärksten Angriffen ausgesetzt waren, sofort außer Wirksamkeit zu setzen."
4. R.G. Bl. S. 285.
5. Vergl. Anschütz a.a.O., Anm. zu Art. 124; Delius in Nipperdey, a.a.O. S. 143; Giese in JW. a.a.O.; Kammergericht, Entscheidung v. 14. 6. 21. mitg. in JW. 1921, S. 1092 ff.
6. Anschütz, a.a.O., Anm. 4. zu Art. 123; Delius in Nipperdey, a.a.O. S. 142: Art. 123 und 124 seien so nur gegen die Polizeigewalt gemünzt.

vollkommene Vereinigungsfreiheit der Beamten sich allein schon aus Art. 124 ergeben, der sie „allen Deutschen", also auch den Beamten zuspricht.[7]

Um jeden Zweifel auszuschließen, daß sie sich auf den Standpunkt des Aufrufs der Volksbeauftragten stelle, hat die Verfassung in Art. 130 II die Vereinigungsfreiheit den Beamten nochmals ausdrücklich gewährleistet. Wenn diese Bestimmung überhaupt einen Zweck haben soll, dann doch nur den, daß dem Beamten aus seinem Anstellungsverhältnis heraus keine Schranken in der Vereinigungsfreiheit im Wege stehen. Damit ist die Freierstellung, die der Aufruf dem Beamten brachte, verfassungsmäßig verankert und kann nur durch verfassungsänderndes Gesetz beschränkt werden.[8] Die Verfassung hat hier eine zur vollkommenen politischen Freiheit notwendige Ergänzung getroffen.

Der Inhalt der Vereinigungsfreiheit ist der, daß es den Beamten gestattet ist sich untereinander zu Vereinen beliebiger, auch politischer Art zusammenzufinden oder aber sich irgend welchen Vereinen anzuschließen.[9]

Die Schranken, die sich für die Vereinigungsfreiheit ergeben, sind dieselben, wie sie auch für die politische Freiheit im allgemeinen gelten. Der Zweck des Vereins darf nicht den allgemein gültigen Gesetzen widersprechen, insbesondere nicht den Strafgesetzen, wie Art. 124 hervorhebt. Des weiteren gilt aber für die Beamten auch

7. So auch Pötzsch-Heffter, Anm. 4 zu Art. 124; anscheinend auch Giese, Anm. 3 zu Art. 130. A.A. Delius in Nipperdey, a.a.O., S. 142, der Art. 123 und 124 nur als Schranke für die Polizeigewalt gelten lassen will, die die Beschränkungen gegenüber „einzelnen oder ganzen Kategorien von Staatsbürgern" unberührt lasse. Diese Ansicht läßt sich m.E. im Hinblick auf den Aufruf der Volksbeauftragten für das Beamtenrecht nicht rechtfertigen. Die Tendenzen, die dem Aufruf zu Grunde lagen, waren auch noch bei Schaffung der Reichsverfassung maßgebend. (Vergl. oben § 4).

8. Wenn Delius in Nipperdey, a.a.O. S. 140 annimmt, die Rechtsänderungen, die der Aufruf der Volksbeauftragten im Vereinsrecht brachte, könnten jederzeit durch einfaches Reichsgesetz aufgehoben werden, da der Aufruf nur einfaches Reichsgesetz sei, so trifft das jedenfalls hinsichtlich der Vereinigungsfreiheit der Beamten in Rücksicht auf Art. 130 II nicht zu.

9. So auch Brand in Nipperdey, a.a.O. S. 240; Giese, a.a.O. Anm. 3 zu Art. 130; Wolffsteg, Beamtenreichsrecht, S. 83.

hinsichtlich der Vereinigungsfreiheit die Treupflicht des Art. 130 I Vereinen, deren Ziele nicht mit der Treupflicht vereinbar sind, kann der Beamte nicht angehören. Diese Beschränkung ergibt sich daraus, daß die Treupflicht durch Art. 130 zur Grundpflicht des Beamten erklärt ist, Art. 130 aber als Sondergesetz dem allgemeinen Art. 124 vorgeht.

Sonstigen Schranken unterliegen heute die Beamten nicht mehr, insbesondere sind die Beamtengesetze keine solchen.[10] Neue Schranken können nur durch verfassungsänderndes Reichsgesetz aufgerichtet werden.

Was im Vorhergehenden über das Vereinsrecht gesagt wurde, gilt im allgemeinen auch für das Versammlungsrecht. Auch Art. 123 kennt keine Sonderbeschränkungen für das Gewaltverhältnis der Beamten und folgt hierin dem Aufruf der Volksbeauftragten. Der Beamte hat sich daher auch hier nur an die Schranken der für alle Deutschen geltenden Gesetze zu halten. Eine Sonderschranke für Beamte ist ebenfalls lediglich Art. 130 I. Der Beamte darf nicht Versammlungen besuchen oder dort als Redner auftreten, wenn er dadurch seine Treupflicht verletzt. Wann das der Fall ist, läßt sich nicht allgemein, sondern nur im Einzelfall sagen.

§ 9. Artikel 130 und Artikel 39 R.V.

Wird ein Beamter zum Abgeordneten gewählt, sei es im Reichstag oder in einem Landtag, so ergeben sich hieraus Konflikte zwischen seinem Abgeordnetenberuf und seinen dienstlichen Verpflichtungen. Bei gewissenhafter Wahrnehmung der einen Tätigkeit muß die andere leiden und umgekehrt. Diesen Konflikt will Art. 39 lösen, indem er die Rechtsstellung der Beamten während der Dauer ihrer Parlamentszugehörigkeit und während der Bewerbung um einen Abgeordnetensitz klärt.

Eine weitergehende Bedeutung kommt dem Art. 39 nicht zu. Er sagt insbesondere nichts darüber, unter welchen Bedingungen und

10. So auch Brand in Nipperdey, a.a.O. S. 240; Giese, a.a.O., Anm. 3 zu Art. 130. Anderer Ansicht Anschütz, a.a.O. Anm. 4 zu Art. 123.

für welche Parteien ein Beamter kandidieren darf. Es kann nicht aus dem Umstand, daß Art. 39 keinen Unterschied zwischen den einzelnen Parteien macht geschlossen werden, daß der Beamte für jede beliebige Partei sich zum Abgeordneten wählen lassen dürfe. Maßgebend hiefür sind die sonstigen beamtenrechtlichen Vorschriften.

Daß diese Auffassung richtig ist, ergibt sich aus dem konstitutionellen Recht. Art. 21 der alten R.V. hatte fast den gleichen Wortlaut wie Art. 39 I und doch änderte das nach allgemeiner Anschauung nichts daran, daß der Beamte auch als Abgeordneter die Treupflicht und die Beamtengesetze beachten mußte. Ein Beamter konnte früher nicht Abgeordneter der S.P.D. sein, die die Monarchie bekämpfte.[1]

Genau so wie früher ist es auch heute. Art. 39 läßt die Schranken, die sich etwa aus dem Beamtenrecht für das passive Wahlrecht ergeben unberührt. Da der Beamte in seiner politischen Stellungnahme nach Art. 130 II grundsätzlich frei ist, kann er grundsätzlich auch für jede beliebige Partei kandidieren. Denn im aktiven und passiven Wahlrecht gipfelt die politische Betätigung des Staatsbürgers. Doch gilt die Schranke der Treupflicht auch hier. So wenig der Beamte einer Partei *angehören* darf, deren Ziele der Treupflicht zuwiderlaufen, ebensowenig darf er für sie sich um einen *Parlamentssitz bewerben*. Das bedeutet nicht, daß für den Beamten das passive Wahlrecht teilweise aufgehoben ist, sondern dem Beamten steht es in gleichem Umfang wie jedem anderen Deutschen zu. Wenn er aber sich von einer Partei wählen lassen will, deren Absichten mit der Treupflicht gegen den Staat nicht vereinbar sind, dann muß er eben die Folgerungen ziehen und den Staatsdienst verlassen. Daran kann auch Art. 36 nichts ändern, wonach kein Abgeordneter wegen einer in Ausübung seines Abgeordnetenberufs getanen Äußerung dienstlich verfolgt werden darf. Denn verboten ist in jenen Fällen schon die Bewerbung, bei der Art. 36 noch nicht Platz greift. Ferner verbietet m. E. Art. 36 nur die dienststrafrechtliche Verfolgung wegen getaner *Äußerungen*, nicht aber wegen der Zugehörigkeit zu einer Partei im allgemeinen.

1. Vergl. Brand, Beamtenrecht, S. 555.

Über den persönlichen Geltungsbereich des Art. 39 besteht Streit. Jedenfalls scheiden von vornherein die sog. Privat-„Beamten" aus, die wie schon angeführt keine Beamte sind. Im übrigen betrifft Art. 39 aus den gleichen Gründen wie Art. 130 nur die mittelbaren und unmittelbaren Beamten des Reichs und der Länder, nicht dagegen die von sonstigen Körperschaften des öffentlichen Rechts.[2] Für diese kommt nur Art. 160 in Betracht.

Art. 39 I erklärt, daß die Beamten zur Ausübung ihres Amts als Mitglieder des Reichstags oder eines Landtags keines Urlaubs bedürfen. Das bedeutet, daß sie zum Fernbleiben vom Amt nicht die Genehmigung der vorgesetzten Dienststelle benötigen. Man wird aber wohl annehmen können, daß der Beamte von der erfolgten Wahl Mitteilung zu machen hat und nicht einfach vom Dienst wegbleibt.[3]

Der Umfang der gewährten Urlaubsfreiheit ist im weitesten Sinn aufzufassen.[4] Es fällt darunter nicht nur die Teilnahme an den Vollversammlungen, in den Ausschüssen, die Tätigkeit bei Gelegenheit der Ausführung von offiziellen Aufträgen des Hauses oder eines Ausschusses, sondern auch die Zeit, deren der Abgeordnete zu seiner Vorbereitung bedarf und auch die Tätigkeit, die ihm als Angehöriger seiner Partei erwächst, so der Verkehr mit den Wählern, die Arbeitszeit in der Fraktion usw. Enger lautende Vorschriften der Landesverfassungen, wie etwa die des § 35 II der bayr. Verf.Urk., sind insoweit als aufgehoben anzusehen.[5] Die Urlaubsfreiheit erstreckt sich auch nicht nur auf die Dauer der Sitzungsperiode, sondern auch auf die dazwischenliegende Zeit, ja unter Umständen sogar auf die Zeit zwischen zwei Legislaturperioden, so, wenn Ausschüsse vorhanden sind, die über die Auflösung des Parlaments hinaus

2. So auch Anschütz, a.a.O., Anm. 2 zu Art. 39; Brand in Nipperdey, a.a.O. S. 227; Kratzer, Bayr. Verfassungsurkunde, Anm. 6 zu § 35; Wolfstieg, Beamtenreichsrecht S. 80; a.A. Stier-Somlo, a.a.O. S. 567; Pötzsch-Heffter, a.a.O. Anm. 2 zu Art. 39.

3. Vergl. Wolfstieg a.a.O. S. 80.

4. So auch Giese, a.a.O. Anm. 1 zu Art. 39; Pötzsch-Heffter, a.a.O., Anm. 6 zu Art. 39; Stier-Somlo, a.a.O. S. 568; Wolfstieg, a.a.O. S. 80, nicht so weitgehend Meißner, a.a.O. S. 67.

5. So auch Kratzer, a.a.O. Anm. 6 zu § 35 bayr. Verf. Urk.

tätig werden.[6] Im übrigen ist Pötzsch zuzustimmen, wenn er die Umgrenzung der Dienstfreiheit in erster Reihe dem Pflichtgefühl des einzelnen Beamten überläßt und von ihm erwartet, daß er sich dem Dienst nicht weiter als unbedingt erforderlich entzieht.[7] Eine disziplinäre Nachprüfung ob das der Fall ist, ist übrigens durch Art. 39 durchaus nicht ausgeschlossen.[8]

Die Urlaubsfreiheit der Beamten nach Art. 39 hat zur Folge, daß den Beamten ihre Dienstbezüge weiter zu bezahlen sind. Das ist von der herrschenden Lehre anerkannt.[9] Für die Reichsbeamten ist diese Tatsache durch § 14 R.B.G. in Verbindung mit § 6 VO. vom 2. September 1874[10] und für Bayern in Art. 25 bayr. B.G., für Preußen in Art. 11 III der preuß. Verfassung ausdrücklich ausgesprochen worden. Selbstverständlich hat der Beamte auch nicht für die Stellvertretungskosten, die durch seine Abwesenheit erwachsen, aufzukommen. Entgegenstehende Bestimmungen, wie sie in Württemberg bestanden, sind als unvereinbar mit dem Geist des Art. 39 aufgehoben.

Art. 39 bezieht sich nicht nur auf die Wahrnehmung eines Reichstags-, sondern auch eines Landtagsmandats, was gegenüber dem bisherigen Recht eine Neuerung ist. Er gilt nicht nur dann, wenn sich ein Landesbeamter im Reich oder in seinem Land um einen Abgeordnetensitz bewirbt, sondern auch in dem Fall, wenn er es in einem anderen Land tut, als in dem, dessen Beamter er ist. Das gleiche Recht steht den Reichsbeamten zu bezüglich eines Landtagsmandates.

Nicht dagegen betrifft Art. 39 die Tätigkeit als Vertreter in einem Gemeinderat oder Kreistag, da er diese Körperschaften nicht erwähnt. In derartigen Fällen kann eine ähnliche Rechtsstellung, wie

6. Vergl. Art. 35 R.V. und § 30 IV bayr. Verf. Urk., Brand in Nipperdey, a.a.O. S. 228.
7. A.a.O., Anm. 6 zu Art. 39; so auch Brand in Nipperdey, a.a.O. S. 228 und Giese, a.a.O. Anm. 1 zu Art 39.
8. So auch Pötzsch-Heffter, a.a.O., Anm. 6 zu Art 39; Giese, a.a.O., Anm. 1 zu Art. 39.
9. Anschütz. a.a.O., Anm. 3. zu Art 39; Giese, a.a.O., Anm. 2 zu Art. 39; Pötzsch-Heffter, a.a.O. Anm. 13 zu Art. 39; Stier-Somlo, a.a.O. S. 568, 569, Wolfsteg, Beamtenreichsrecht, S. 80.
10. R.G.Bl. S. 129.

Art. 39 sie gewährt, aus Art. 160 abgeleitet werden. Dieser Artikel bezieht sich nämlich nicht nur auf die Privatangestellten, sondern auch auf die Beamten.[11]

Abs. II des Art. 39 beschäftigt sich mit der Zeit der Bewerbung um einen Abgeordnetensitz. Hiefür wird den Beamten Dienstfreiheit nicht von Gesetzes wegen gewährt, sondern sie haben um Urlaub nachzusuchen, der ihnen aber von der vorgesetzten Stelle in erforderlichem Ausmaß zu geben ist. Das Urlaubsgesuch ist also eine reine Formsache.

In welchem Umfang der Urlaub erforderlich ist, läßt sich nicht schlechthin sagen, sondern ist im Einzelfall zu entscheiden. Doch wird der Urlaub nicht allzu ängstlich bemessen werden dürfen, da das nicht dem Sinn des Art. 39 entsprechen würde. Der Gehalt ist während des Urlaubs natürlich weiterzuzahlen.[12]

Darüber wann eine Werbung um einen Abgeordnetensitz vorliegt, sagt die Reichsverfassung nichts. Die Bayr. Verf.Urk. hat über diesen Punkt eine Entscheidung dahin getroffen, daß der Urlaub von der Zeit der Einreichung des Wahlvorschlags an zu gewähren ist.[13] In dieser Richtung legt die herrschende Meinung auch die Reichsverfassung aus.[14]

Wird dem Beamten der nach Art. 39 II zu gewährende Urlaub versagt, so hat er nicht das Recht einfach dem Amt fernzubleiben, sondern er kann lediglich Beschwerde zur zuständigen Stelle einlegen.

§ 10. Artikel 130 und der Beamteneid.

Art. 176 R.V. sagt: „Alle öffentlichen Beamten .... sind auf diese Verfassung zu vereidigen. Das Nähere wird durch Verordnung des Reichspräsidenten bestimmt." Die hier genannte Ver-

11. So auch Anschütz, a.a.O., Anm. 2 zu Art. 39 und Anm. 2 zu Art. 160; Pötzsch-Heffter, a.a.O., Anm. 4 zu Art. 39.
12. Vergl. Pötzsch-Heffter, a.a.O., Anm. 13 zu Art. 39.
13. § 35 II bayr. Verf. Urk.
14. So auch Pötzsch-Heffter, a.a.O., Anm. 13 zu Art. 39; Stier-Somlo, a.a.O. S. 569; Wolfstieg, Beamtenreichsrecht, S. 81; nach Piloty, Verfassungsurkunde des Freistaats Bayern. Anm. 3 zu § 35 ist die bayr. Verfassung hier zu eng.

ordnung wurde unterm 14. August 1919 erlassen.[1] Nach Art. 1 dieser Verordnung haben die Reichsbeamten folgenden Eid zu leisten: „Ich schwöre Treue der Verfassung, Gehorsam den Gesetzen und gewissenhafte Erfüllung meiner Amtspflichten." Die übrigen Beamten schwören in der Form: „Ich schwöre Treue der Reichsverfassung." An Stelle der letzteren Formel können nach Art. 2 für die Landesbeamten die Worte „Treue der Reichsverfassung" in den nach Landesgesetz zu leistenden Diensteid eingesetzt werden, was z. B. in Bayern geschehen ist.

Wie sich aus dem Wortlaut der Verfassung und der VO. ergibt, bezieht sich die Eidespflicht gleichmäßig auf Reichs- und Landesbeamte, sowie auch auf die mittelbaren Staatsbeamten.[2]

Der Beamteneid ist in drei Teile gegliedert. Der Beamte schwört 1. Treue der Verfassung, 2. Gehorsam den Gesetzen und 3. gewissenhafte Erfüllung der Amtspflichten. Schwierigkeiten in der Auslegung bereiten nur die Worte „Treue der Reichsverfassung".

Wie oben dargelegt wurde, bedeutet Treue nach deutschem Sprachgebrauch Selbsteinsetzung der Person für den Gegenstand, dem die Treue geschuldet wird.[3] Wollte man die „Treue" des Eides in diesem Sinn auslegen, so wäre er als widersinnig zu bezeichnen. Man kann vernünftiger Weise nicht Selbsteinsetzung versprechen für ein Gesetz, also für eine leblose, jederzeit veränderliche Sache. Köttgen sagt mit Recht: „Ein inneres Verhältnis zu einer juristischen Norm ist schlechterdings nicht denkbar."[4] Selbsteinsetzung ist nur möglich für eine Person oder für eine Institution. So kann man Treue geloben einem Fürsten, dem Staat oder der Staatsform.

Die Eidesformel kann also nach dem Gesagten nicht wörtlich ausgelegt werden.[5] Es wurde versucht ihr anderweitig einen ver-

1. R.G.Bl. S. 1419.
2. Vergl. O.V.G. Bd. 77. S. 502 ff.
3. Oben § 3.
4. Berufsbeamtentum und parlamentarische Demokratie, S. 118; vergl. auch Everling, a.a.O. S. 47: „Man kann der Verfassung so wenig treu sein, wie etwa dem Baufluchtliniengesetz oder der Reichsversicherungsordnung.
5. Vergl. Entscheidung d. Gr. Disz. Sen. d. Kammergericht v. 7. 2. 22.; Everling, a.a.O. S. 47; Strötzel in DJZ. 24, S. 927; Wolffsteg, Beamtenreichsrecht, a.a.O. S. 57.

nünftigen juristischen Sinn beizulegen, indem man die Treue nicht als der Verfassung geschuldet auffaßte, sondern den auf ihr beruhenden Einrichtungen, insbesondere der republikanischen Staatsform.

Da die Treue eine Gesinnungspflicht ist, die den ganzen Menschen ergreift, so wäre nach dieser Auffassung der Beamte durch den Diensteid verpflichtet, sowohl innerhalb, wie außerhalb des Dienstes mit seiner ganzen Person sich nicht nur für den Staat, wie Art. 130 I verlangt, sondern auch für die Staatsform einzusetzen.[6] Der Treupflicht des Beamteneides würde nicht einmal eine bloß passive Einstellung gegenüber der Staatsform entsprechen, geschweige denn eine Bekämpfung derselben, auch mit verfassungsmäßigen Mitteln. Im Gegensatz hiezu gibt aber Art. 130 II die Einstellung des Beamten zur Staatsform vollkommen frei. Der Verfassungseid in diesem Sinne ausgelegt würde also den Art. 130 II in seinen wesentlichen Auswirkungen außer Kraft setzen.

Hiezu ist aber die VO., die den Eid formulierte, auf Grund der Ermächtigung des Art. 176 tatsächlich nicht im Stande. Art. 176 bestimmt, daß die Beamten auf diese Verfassung, also auf die Verfassung wie sie ist und nicht in abzuändernder Form, zu vereidigen sind.[7]

Aus der Unvereinbarkeit dieser Auslegung des Beamteneides mit Art. 130 zieht nun der Disziplinarhof Hamburg die Schlußfolgerung, daß die VO. als im Widerspruch zur Reichsverfassung befindlich rechtsungültig sei. Kein Beamter könne verpflichtet werden, den in ihr vorgeschriebenen Eid zu leisten.[8] Dieser Ansicht kann nicht zugestimmt werden; vielmehr ist der Eid anders auszulegen.

6. Vergl. Entsch. d. Disziplinarhofs Hamburg v. 10. 1. 21., mitgeteilt DJZ. 26 S. 568, Brand, Reichsbeamtengesetze, Anm. 11 zu § 10 R.B.G. und in Nipperdey, a.a.O. S. 236 im Gegensatz zu den in Anm. 3 zu § 3 R.B.G. gemachten Ausführungen; Strötzel, a.a.O.; Friesenhahn, Der politische Eid, S. 91 und 120 ff. will sogar aus der „Treue der Reichsverfassung" ein neues „Beamtenethos" ableiten, für das an die Stelle des persönlichen Staatshauptes das abstrakte Gesetz getreten sei. Wer der Verfassung Treue schwöre, habe die Pflicht sich für die in ihr niedergelegte republikanische Staatsform einzusetzen.
7. Dieser Ansicht auch O.V.G. Bd. 77, S. 495 ff.; Gr. Disz. Sen., Entsch. v. 7. 2. 22.; vergl. auch Brand in Nipperdey, a.a.O. S. 225.
8. A.a.O.; die gleiche Schlußfolgerung bei Friesenhahn, a.a.O. S. 124 f.

Einen Hinweis darauf, wie der Eid richtig aufzufassen ist, gibt eine Erklärung, die Dr. Preuß als Vertreter des Reichsministeriums in der Sitzung der Nationalversammlung vom 31. Juli 1919 abgegeben hat: „Da mir von verschiedenen Seiten die Frage zu Ohr gekommen ist, ob dieser neue Art. in irgend welcher Kollision mit dem Art. 128 (jetzt Art. 130) steht, der die freie staatsbürgerliche Betätigung der Beamten garantiert, so nehme ich gern die Gelegenheit wahr, im Namen der Reichsregierung zu erklären, daß davon gar keine Rede sein kann. Diese Vereidigung verpflichtet den Beamten auf die Bestimmungen der Reichsverfassung in Wahrnehmung seines Amtes, in seiner amtlichen Tätigkeit. Die Bestimmungen über seine staatsbürgerliche Freiheit, die Art. 128 (jetzt Art. 130) enthält, werden davon in keiner Weise eingeschränkt oder berührt."[9] Diese Erklärung erfuhr eine Bestätigung nach Annahme des Art. 176 und nach Erlaß der VO. durch eine Antwort, die Staatssekretär Lewald in der Sitzung der Nationalversammlung vom 16. Dezember 1919 auf eine Anfrage des Abgeordneten Schiele abgab: Aus der tatsächlichen Entwicklung des Verfahrens, das bei der Leistung des Eides auf die neue Verfassung durch die Beamtenschaft beobachtet sei, könne den Antragstellern bekannt sein, daß es der Reichsregierung fern liege, durch die Fassung des Eides „Ich schwöre Treue der Reichsverfassung" etwas anderes zu verlangen, als daß der Beamte in seiner Tätigkeit als Beamter die Bestimmungen der Verfassung getreulich zu beachten habe.[10]

Auf den gleichen Standpunkt hat sich das O.V.G. gestellt, wenn es sagt: „. . . . entsprechend übernimmt der Beamte, der Treue der Reichsverfassung gelobt, hiemit lediglich die Verpflichtung zu gewissenhafter Erfüllung der Verfassungsbestimmungen in seiner amtlichen Tätigkeit, in Wahrnehmung seines Amtes".[11]

Wenn man die Treupflicht des Eides in diesem Sinn auffaßt, ist sie mit dem Inhalt des Art. 130 sehr wohl vereinbar. Die Bedeutung des Eides liegt tatsächlich nur auf innerdienstlichem Gebiet.

9. Prot. VII, S. 449.
10. Prot. VIII, S. 558.
11. Bd. 77, S. 504.

Der Beamte beschwört, wie die anderen Gesetze, so auch die Reichsverfassung im Amt gewissenhaft zu beobachten.[12]

Die Pflicht zur sorgfältigen Gesetzesbeachtung ergibt sich für den Beamten aber schon aus dem Beamtenverhältnis. Der Beamte müßte ihr auch nachkommen, wenn er keinen Eid geleistet hätte. Der Diensteid begründet daher für die Beamten keine neuen Pflichten. Er hat vielmehr nur die Bedeutung einer feierlichen Formalität (zumal er weder nach der Reichsverfassung, noch nach der Verordnung in religiöser Form geschworen wird), die dem Beamten seine an sich schon vorhandenen Amtspflichten besonders einprägen will und die gedacht ist als „Schärfung des Gewissens".[13] Eine Verletzung der eidlich beschworenen Pflichten hat praktisch im Hinblick auf den geleisteten Eid keine Folgen. Unter §§ 153 ff. St.G.B. fällt sie nicht. Die disziplinäre Ahndung würde aber auch eintreten, wenn der Beamte keinen Diensteid geleistet hätte.[14]

Die Bedeutung des heutigen Diensteides unterscheidet sich nach dem Gesagten von Grund auf von der des früheren.[15] Der Beamteneid ist heute nicht mehr zugleich Treueid, obwohl das Wort „Treue" beibehalten worden ist, der Beamte bekräftigt nicht mehr eidlich seine Treupflicht gegenüber dem Staat. Wenn die VO. trotzdem in ganz unzutreffendem Sinn von „Treue" spricht, im Gegensatz zum Gehorsam gegenüber den Gesetzen und gewissenhafter Erfüllung der Amtspflichten, so hat sie rein formal die Dreiteilung des früheren Diensteides beibehalten, ohne ihr zugleich inhaltliche Weitergeltung im Sinne der Treupflicht des Art. 130 I zu verschaffen, eine Regelung, die Köttgen zu Recht als „völlig unzureichend" bezeichnet.[16]

12. So auch Meißner, a.a.O. S. 284, Brand, Reichsbeamtengesetze, Anm. 3 zu § 3 R.B.G.; Giese, a.a.O., Anm. 1 zu Art. 176, a.A. Friesenhahn, a.a.O. S. 118 f., der auch die angeführten Äußerungen von Preuß und Lewald nicht als maßgeblich ansehen will und Pötzsch-Heffter, a.a.O., Anm. 4 zu Art. 176.
13. Lotz, Die Beamten und ihre Verteidigung auf die Reichsverfassung in DJZ 24, S. 1006; vergl. auch Giese, a.a.O., Anm. 1 zu Art. 176.
14. Vergl. Wolffstieg, a.a.O. S. 56 und 58; Brand in Nipperdey, a.a.O. S. 225.
15. So auch Brand in Nipperdey, a.a.O. S. 225.
16. Berufsbeamtentum und Parlamentarische Demokratie, S. 118; für die Dreiteilung des alten Beamteneides vergl. VO. v. 29. 7. 1871, R.G. Bl. S. 303 und bayr. Bek. v. 12. 12. 1908, G.V. Bl. S. 1041.

§ 11. Die Republikschutzgesetzgebung.

Die politische Freiheit, die Art. 130 II den Beamten gewährt, ist nach der Verfassung nur durch die Treupflicht des Art. I eingeschränkt. Dieser Rechtszustand ist nicht unberührt geblieben. Die politischen Rechte der Beamten erschienen offenbar der Mehrheit der Parteien als zu weitgehend. Daher wurde im Zusammenhang mit der Republikschutzgesetzgebung unterm 12. Juli 1922 ein Gesetz erlassen „Über die Pflichten der Beamten zum Schutze der Republik".[1] Durch dieses Gesetz wurden in das Reichsbeamtengesetz die §§ 10 a und 10 b eingefügt. Da das Gesetz mit der Mehrheit des Art. 76 im Reichstag angenommen wurde, sind die durch es bewirkten Verfassungsänderungen rechtswirksam.

Die beiden neuen §§ beziehen sich nur auf die Reichsbeamten, für die Landesbeamten gilt Art. 130 uneingeschränkt weiter.[2] Die folgende Darstellung beschränkt sich daher auf die Reichsbeamten.

§ 10a Abs. III befaßt sich mit dem außerdienstlichen Verhalten. Dem Reichsbeamten ist es untersagt: „in der Öffentlichkeit gehässig oder aufreizend die Bestrebungen zu fördern, die auf Wiederherstellung der Monarchie oder gegen den Bestand der Republik gerichtet sind oder solche Bestrebungen, durch Verleumdung, Beschimpfung oder Verächtlichmachung der Republik oder von Mitgliedern der im Amt befindlichen Regierung des Reichs oder eines Landes zu unterstützen."

Wenn mit „Bestand der Republik" die Unversehrtheit des deutschen Reichs gemeint wäre, so würde die angeführte Bestimmung sich mit Art. 130 I decken. Denn die Treupflicht verbietet dem Beamten Bestrebungen zu unterstützen, die sich gegen den Staat richten. Aus dem Zusammenhang mit den vorhergehenden Worten „Wiederherstellung der Monarchie" ist aber zu schließen, daß das Gesetz nicht so sehr den Staat selbst, als vielmehr die Verfassungsform im Auge hat, die es vor Restaurationsversuchen schützen will.

Der Verfassungsform gegenüber ist aber der Beamte nach Art.

1. R.G. Bl. I. S. 590.
2. Lediglich Art. III des Gesetzes vom 21. 7. 22. gibt der Landesgesetzgebung die Ermächtigung die Rechte der sog. politischen Beamten einzuschränken.

130 Abs. II grundsätzlich frei und nur durch die allgemein gültigen Gesetze gebunden. Unzulässig ist nach der Verfassung ein Kampf gegen die Verfassungsform unter anderen dann, wenn er mit Mitteln geführt wird, deren Verwendung die Strafgesetze verbieten, also z. B. mit Beleidigungen, Verleumdung, Aufforderung zum Hochverrat usw. Soweit sich § 10a III ebenfalls hiegegen wendet enthält er nur eine gesetzliche Auslegung der an sich schon bestehenden Pflichten des Beamten.

Die Tragweite des § 10 a III geht aber noch darüber hinaus. Er verbietet gehässigen und aufreizenden Kampf gegen die gegenwärtige Staatsform, ferner die Verächtlichmachung der Republik und ihrer Minister. Ein solches Verbot enthalten die allgemeinen Gesetze nicht. Der Haß kann vielleicht moralisch im Einzelfall zu verurteilen sein, strafbar ist er nicht. Auch Verächtlichmachung und aufreizender Kampf müssen durchaus nicht immer den Strafgesetzen zuwiderlaufen. Auch die Wahrheit kann unter Umständen sehr aufreizend und geeignet sein eine Person verächtlich zu machen.[3] Wenn sich daher ein Staatsbürger im politischem Kampf dieser Mittel bedient, so ist hiegegen von Rechts wegen nichts einzuwenden. Das gilt nach Art. 130 II grundsätzlich auch für den Beamten. Für die Reichsbeamten aber schafft § 10 a Abs. III eine Ausnahme. Sie haben im Kampf gegen die Staatsform und gegen die im Amt befindlichen Regierungen des Reichs und der Länder sich der äußersten Sachlichkeit und Ruhe zu befleißigen und dürfen unter Umständen nicht einmal wahre Tatsachen behaupten, nämlich dann, wenn diese ihrer Natur geeignet sind die Person eines Ministers oder die heutige Staatsform verächtlich zu machen.

Abs. I und II des § 10 a befassen sich in erster Reihe mit dem dienstlichen Verhalten des Beamten. Hier handelt es sich ausschließlich um gesetzliche Auslegung der den Beamten durch seine Stellung auferlegten Verpflichtungen.

Nach Abs. I hat der Beamte in seiner amtlichen Tätigkeit für die verfassungsmäßige republikanische Staatsform einzutreten. Das Wort „Eintreten" kann in verschiedenem Sinn aufgefaßt werden. Einmal kann man darunter verstehen ein überzeugungsgemäßes Sicheinsetzen.

3. Vergl. hiezu Rothenbücher, a.a.O. S. 31.

In diesem Sinn ausgelegt, würde Abs. 1 eine Neuerung gegenüber dem Rechtszustand nach A. 130 R.V. bedeuten, da ein politischer Gewissenszwang auf die Beamten ausgeübt werden würde. Abs. I ist aber in anderem Sinne zu verstehen, daß nämlich der Beamte in seiner dienstlichen Tätigkeit darüber zu wachen hat, daß der Reichsverfassung und der auf ihr beruhenden republikanischen Staatsform von der Öffentlichkeit die entsprechende Achtung entgegengebracht wird.[4] Abs. I beschränkt also die politischen Rechte des Beamten keineswegs, da dieser als Organ des Staates im Dienst allen staatlichen Gesetzen Achtung zu verschaffen hat.

Abs. II wendet sich gegen eine mißbräuchliche Verwendung der amtlichen Stellung zum Kampfe gegen die heutige Staatsform. Dem Beamten ist verboten seine ihm durch das Amt verliehene amtliche Macht zu politischen Zwecken zu mißbrauchen. Auch hier wird eine selbstverständliche aus der Organstellung des Beamten sich ergebende Pflicht gesetzlich näher umrissen. Diese Pflicht erstreckt sich in erster Reihe auf die dienstliche Tätigkeit des Beamten, hat aber auch Bedeutung für Äußerungen und Handlungen, die der Beamte tut, lediglich gelegentlich des Dienstes. Denn auch hier sieht die Öffentlichkeit in ihm nur den Beamten. Der Beamte könnte daher in solchen Fällen sehr wohl die ihm durch sein Amt gewährte Autorität mißbrauchen.

Nicht dagegen bezieht sich Abs. II des § 10 a auf die außerdienstliche Stellung. Der Beamte genießt kraft seines gesellschaftlichen Ranges auch außer dem Amt ein erhöhtes Ansehen. Trotzdem liegt ein Mißbrauch des Amtes nicht schon vor, wenn er sich als Privatman politisch betätigt, ohne sich auf sein Amt zu berufen, wenn dabei lediglich der Öffentlich bekannt ist, daß er ein Beamter ist.[5]

§ 10 b enthält keine Änderung der Verfassung. Er erklärt nur, daß die über § 10 a hinausgehenden Verpflichtungen unberührt bleiben. Als solche kommt hauptsächlich die Treupflicht gegenüber Staat und Volk in Betracht.

4. Vergl. Kley, a.a.O. S. 28.
5. Vergl. Kley, a.a.O. S. 55.

§ 12. Der politische Beamte.

Schon im konstitutionellen Staat gab es eine besondere Beamtengruppe, deren Aufgabe es war, die Regierungspolitik in ihrem Amtsbereich zu vertreten. So wurde z. B. von den preuß. Landräten das Eintreten für die Regierung bei den Wahlen verlangt.[1] Diese Beamten nannte man politische. Sie waren in ihrer politischen Selbständigkeit wesentlich eingeschränkt.

Auch der heutige Staat hat auf derartige Beamte nicht verzichtet. Sie sind im Gegenteil heute notwendiger wie früher. Während im konstitutionellen Staat die Exekutive eine Einheit war, da sie bis hinauf zum Minister aus Beamten bestand, geht heute durch sie ein Riß: hier Beamtentum, dort die vom Parlament abhängige Regierung. Das Beamtentum ist in seiner amtlichen Tätigkeit unpolitisch, die Regierung seit 1918 parteipolitisch orientiert. Sie bedarf daher unbedingt eines Bindegliedes, das den Beamtenkörper zur Arbeit im Sinn der Regierung veranlaßt und das die sachgemäße Ausführung der Regierungsbefehle überwacht. Nur so sind die Minister im Stand der ihnen nach Art. 56 R.V. obliegende Pflicht nachzukommen.

Es ist klar, daß Beamte, denen die Aufgabe der Vermittlung zwischen Regierung und Beamtenschaft zugewiesen ist, nicht die gleiche politische Freiheit haben können, wie der gewöhnliche Beamte. Es frägt sich nun wie die politische Stellung dieser Beamten mit Art. 130 vereinbar ist.

Art. 130 II kennt keinen Unterschied zwischen politischen und anderen Beamten, er gibt allen gleichmäßig außerhalb des Dienstes die politische Gleichstellung mit den anderen Staatsbürgern. Scheinbar hätten also die politischen Beamten nach der Reichsverfassung keine Daseinsberechtigung mehr. Dem ist aber nicht so.

Wie oben dargelegt wurde, bezieht sich Art. 130 II nur auf das außerdienstliche Verhalten der Beamten, läßt aber die dienstlichen Verpflichtungen vollkommen unberührt. Dienstliche Pflicht des poli-

1. Brand, Beamtenrecht, S. 557.

tischen Beamten ist es aber die Regierungspolitik zu vertreten. Die Besonderheit für ihn besteht nur darin, daß es für ihn keine fest begrenzten Dienststunden gibt, sondern daß ihn die Amtspflichten auch außerhalb der eigentlichen Dienstzeit erfassen. So wird ein Diplomat bei einem Festessen nicht als Privatmann, sondern als Vertreter seines Staates und seiner Regierung angesehen. Soweit aber einwandfrei feststeht, daß der politische Beamte sich außerhalb seines Dienstbereiches befindet, stehen auch ihm die Rechte des Art. 130 II unbeschränkt zu.[2]

Was die Pflichten der politischen Beamten im Einzelnen betrifft, so ist zunächst festzuhalten, daß auch für sie die Treupflicht des Art. 130 I gilt. Wenn sie auch die Politik der parteipolitisch gebundenen Regierung durchzuführen haben, so muß ihr Handeln doch getragen sein vom Interesse der Gesamtheit und darf nicht einseitigen Interessen einer Partei erwachsen. Daher kann der politische Beamte heute anders als früher nicht gezwungen werden sich bei der Wahl für die Regierung einzusetzen.

In seiner amtlichen Arbeit hat der politische Beamte wie jeder andere Beamte auch seine eigenen Anschauungen vollkommen zurückzustellen. Er kann daher unter Umständen zufolge seiner besonderen dienstlichen Aufgaben politische Ansichten vertreten müssen, die den seinigen vollkommen entgegengesetzt sind. Wenn er glaubt, das mit seinem Gewissen nicht mehr vereinbaren zu können, so ist ihm zumeist von der Rechtsordnung die Möglichkeit gegeben sich in den Ruhestand versetzen zu lassen.[3]
Ein gesinnungsmäßiges Sich-Einsetzen wird aber auch von den politischen Beamten nicht verlangt.[4]

Die Stellung des politischen Beamten unterscheidet sich also nach dem Angeführten von der des gewöhnlichen Beamten grundsätzlich in Nichts. Eine Sonderstellung nimmt er nur ein durch die Art der zu leistenden Dienste und durch den Umfang, in dem sie ihn erfassen.

2. Anderer Ansicht m. E. ohne genügenden Grund Wolffsteg, Beamtenreichsrecht S. 79, der außerhalb des Amtes Passivität gegenüber der Regierungspolitik verlangt.

3. Vergl. § 25 G.B.G., ferner Art. III des Gesetzes über die Pflichten der Beamten zum Schutze der Republik.

4. Vergl. Klep, a.a.O. S. 58.

Schrifttum.

Anschütz: Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919. 11. Aufl. Berlin 1929.

Berichte und Protokolle des Achten Ausschusses der verfassunggebenden deutschen Nationalversammlung. Berlin 1920.

Brand: Das Beamtenrecht. Berlin 1914.

Brand: Die Reichsbeamtengesetze. Berlin 1929.

Brand: Artikel 128—131. Rechte und Pflichten der Beamten. In Nipperdey, Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung.

Delius: Artikel 123 und 124. Versammlungs- und Vereinsrecht. In Nipperdey, Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung.

Everling: Die Stände im zukünftigen Staat. Berlin.

Everling: Der Beamteneid im „neuen Deutschland", Berlin 1919.

Friesenhahn: Der politische Eid. Bonn 1928.

Giese: Die Verfassung des deutschen Reichs. 8. Aufl. Berlin 1931.

Giese: Zur Entscheidung des Kammergerichts vom 10. 6. 21. In JW. 1921, S. 1092.

Häntzschel: Das Grundrecht der freien Meinungsäußerung und die Schranken der allgemeinen Gesetze des Art. 118 I der Reichsverfassung. Im Archiv des öff. Rechts, N. F. Bd. 10, S. 228 ff.

Heilfron: Die deutsche Nationalversammlung im Jahre 1919 in ihrer Arbeit für den Aufbau des neuen deutschen Volksstaates. Berlin.

Hellwig: Artikel 118. Meinungsfreiheit, Zensur. In Nipperdey, Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung.

Hesse: Die gegenwärtige Gewerkschaftsbewegung. Im Beamtenjahrbuch, Jhrg. 13, S. 367 ff.

G. Jellinek: System der subjektiven öffentlichen Rechte. 1892.

W. Jellinek: Verwaltungsrecht. Berlin 1928.

Kaskel: Beamtenrecht und Arbeitsrecht. Beamtenjahrbuch, Jhrg. 13, S. 423 ff.

Kley: Die Freiheit der Meinungsäußerung im Beamtenrecht. Charlottenburg 1928.

Köttgen: Beamtenrecht. Breslau 1929.

Köttgen: Das deutsche Berufsbeamtentum und die parlamentarische Demokratie. Berlin 1928.

Kratzer: Bayrische Verfassungsurkunde. München 1925.

Laband: Das Staatsrecht des deutschen Reiches. Tübingen 1901.

Lotz: Die Beamten und ihre Vereidigung auf die Reichsverfassung. In DJZ. 24, S. 1006.

O. Mayer: Zur Entscheidung des Pr. O. V. G. vom 10. 11. 21. In der JW. 1922, S. 610.

Meißner: Das Staatsrecht des Reichs und seiner Länder. Berlin 1923.

Nawiasky: Die Stellung des Berufsbeamtentums im parlamentarischen Staat. München 1926.

Nipperdey: Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung. Berlin 1930.

Piloty: Verfassungsurkunde des Freistaates Bayern. München 1919.

Pötzsch-Heffter: Handkommentar der Reichsverfassung vom 11. August 1919. 3. Aufl. Berlin 1928.

Rothenbücher: Das Recht der freien Meinungsäußerung. In den Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 4.

Smend: Das Recht der freien Meinungsäußerung. Ebenda.

Stock: Das Recht zur freien Meinungsäußerung. DJZ. 1925, S. 1330.

Stier-Somlo: Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht. Bd. I. Berlin 1924.

Strötzel: Die Rechtsgültigkeit der Verordnung über den Treueid der Beamten. DJZ. 24, S. 927 ff.

Ullmann: Welche Vorschriften des Beamtenrechts erzeugen subjektive Rechte der Beamten. Beamtenjahrbuch Jhrg. 13, S. 223 ff.

Vervier: Meinungsäußerungsfreiheit und Beamtenrecht. Im Ar-

chiv des öffentlichen Rechts N. F. Bd. 6, S. 1 ff.
Wetzke: Zur Verordnung über die Vereidigung der Beamten vom 14. 8. 19. In JW. 1920, S. 36 ff.
Winzer: Das Recht der freien Meinungsäußerung der Beamten, insbesondere im Reich, in Thüringen und in Preußen. Jena 1926.
Wolfstieg: Das Beamtenreichsrecht nach Inkrafttreten der Reichsverfassung vom 11. August 1919. Berlin 1921.
Wolfstieg: Das Recht der Beamten auf freie Meinungsäußerung. Beamtenjahrbuch, Jhrg. 13, S. 484 ff.
Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen.
Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen.
Entscheidungen des preußischen Oberverwaltungsgerichts.
Entscheidungen des Großen Disziplinarsenats (beim Kammergericht). Berlin-Tegel 1927.
Archiv des öffentlichen Rechts. Tübingen.
Beamtenjahrbuch. Berlin.
Deutsche Juristen-Zeitung. Berlin.
Juristische Wochenschrift. Leipzig.
Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer. Berlin.
Churpfalzbairisches Regierungsblatt.
Gesetz- und Verordnungsblatt.
Reichsgesetzblatt.